

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA QUESTION DE LA CONSERVATION
ET DE LA RESTAURATION
DES
TERRAINS EN MONTAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 14 décembre 1908, à 3 heures

PAR

Augustin MICHEL

PRÉSIDENT : M. SOUCHON, *Professeur*
SUFFRAGANTS : { MM. PERREAU, *Professeur*
TRUCHY, *Professeur*

PARIS

SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'IMPRIMERIE ET DE LIBRAIRIE

ANCIENNE LIBRAIRIE LECÈNE, OUDIN ET C^{ie}

15, rue de Cluny 15

1908

THÈSE DE DOCTORAT

LA QUESTION DE LA CONSERVATION

ET DE LA RESTAURATION

DES

TERRAINS EN MONTAGNE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ces thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA QUESTION DE LA CONSERVATION
ET DE LA RESTAURATION

DES

TERRAINS EN MONTAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 14 décembre 1908, à 3 heures



PAR

Augustin MICHEL

PRÉSIDENT : M. SOUCHON, *Professeur*
SUFFRAGANTS : { MM. PERREAU, *Professeur*
TRUCHY, *Professeur*

PARIS

SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'IMPRIMERIE ET DE LIBRAIRIE

ANCIENNE LIBRAIRIE LECÈNE, OUDIN ET C^{ie}

15, rue de Clugny 15

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555820_0028

INTRODUCTION

Nous avons emprunté le titre de ce travail à la loi du 4 avril 1882 relative à la « restauration et à la conservation des terrains en montagne ». Cette loi règle une partie importante de la question ; cependant, elle laisse de côté le problème du défrichement et du déboisement abusifs, et elle ne traite que très imparfaitement du pâturage et du gazonnement. Ces autres points entrent aussi dans notre sujet.

Ce sujet est des plus vastes ; il a fourni et pourrait fournir encore la matière de nombreuses monographies. Il va sans dire, d'abord, que nous ne l'envisageons qu'au point de vue économique et juridique et, plus spécialement encore, au point de vue de la législation agricole. Ensuite, nous n'avons pas pour but de l'épuiser, mais d'en prendre une vue d'ensemble, et voici quelle est la raison d'être de cette étude :

Notre législation relative aux terrains en montagne est excellente en certains points, mais fort incomplète et surtout incohérente. Le législateur du Code fores-

tier ne s'est occupé que du défrichement et il l'a fait en envisageant toutes les forêts et pas seulement les forêts de montagne ; les dispositions qu'il édicta devaient, dès lors, être forcément vagues et trop indulgentes. Puis, sous le second Empire, il comprit que les forêts de montagne réclamaient une protection spéciale et, après quelques essais malheureux, on aboutit à la loi du 4 avril 1882. Cette dernière loi ne consacre pas à la question du pâturage tout le soin qu'elle mérite et ne considère le gazonnement que comme un complément du reboisement, comme un pis-aller.

Ainsi, en cette matière (comme en toutes les autres), le législateur a procédé par tâtonnements successifs. On a promulgué des règles trop générales, on a traité à part des problèmes inséparables avant que la question fût mise au point.

Depuis quelques années, cependant, grâce à l'effort intelligent et soutenu de l'Administration des eaux et forêts, grâce à l'intervention de publicistes, de grandes associations scientifiques ou sportives, de plusieurs hommes politiques, s'est dessiné un mouvement qui tend à corriger, à compléter et à unifier nos lois. Nous nous sommes enfin rendu compte qu'il fallait faire dans notre législation une place spéciale aux terrains en montagne et que, d'autre part, il fallait les doter d'une réglementation intégrale et harmonieuse. Les questions du déboisement et du reboisement, de la forêt et du gazon, sont solidaires et doivent être étu-

diées en fonction l'une de l'autre, mais elles doivent aussi être étudiées par rapport à la seule montagne. Telles sont les deux idées que nous avons essayé de suivre à travers les projets de réformes qui, presque tous, sont actuellement encore en discussion, c'est-à-dire que nous nous sommes efforcés de montrer que les forestiers et les autres hommes compétents réclamaient une législation spéciale pour les terrains de montagne et cherchaient à ordonner toutes les questions relatives à ces terrains de montagne.

La législation aujourd'hui en vigueur est loin d'être pénétrée de ces deux idées. Aussi, en étudiant l'« état actuel de la législation », nous serons obligés de traiter la question générale du déboisement, puisque, à ce point de vue, le Code forestier ne distingue que par des nuances les forêts de plaine et les forêts de montagne. Il est bien entendu, pourtant, que seules ces dernières nous intéressent ; nous laisserons absolument de côté, par exemple, les questions des dunes et des landes. Nous ne nous occuperons pas davantage de la législation des incendies de forêts.

Notre sujet comporte l'étude de tous les terrains de montagne, et non seulement des terrains boisés ; mais en fait nous parlerons surtout des forêts, car celles-ci représentent la valeur de beaucoup la plus considérable des montagnes de France, et aussi les projets de réformes sont sensiblement plus poussés qu'en ce qui

concerne les gazons ; mais il importe de ne pas sacrifier la question si discutée des pâturages.

On comprend donc qu'il nous était impossible d'être complets. Nous avons voulu surtout constater l'état actuel des choses et des projets de réformes, les situer, montrer leurs liens et leur unité. Nous nous sommes même abstenus de toute incursion dans le domaine des législations étrangères ; l'excellente thèse de M. Madelin suffit d'ailleurs à combler cette lacune. Le travail que nous nous proposons était un travail de synthèse ; nous nous sommes contentés de signaler le mal dont souffrent nos montagnes et d'indiquer les meilleurs remèdes parmi ceux qui ont été proposés.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA MONTAGNE. — LES FORÊTS ET LES PÂTURAGES EN
FRANCE. — EXPOSÉ ÉCONOMIQUE.

Nous ne pouvons songer à traiter avec quelques détails la question des rapports des forêts et des pâturages avec les montagnes, ni même à donner des renseignements un peu développés sur la bibliographie sans cesse accrue de ce sujet si complexe. Aussi bien, tout le monde est d'accord sur la gravité du mal qui dévaste nos montagnes et sur les remèdes à employer. Il est indispensable de conserver et de reconstituer les terrains montagneux. Savants et économistes s'entendent sur ce point. Les difficultés et les hésitations ne commencent que lorsque le législateur essaie de réaliser ces réformes si désirables. Il est obligé, en effet, de tenir compte du coût des achats de terrains et des plantations et de respecter les habitudes et les droits des propriétaires de forêts et de pâturages. Nous parlerons donc très brièvement de l'utilité des forêts, de la déforestation et de ses causes, des ravages causés en France par le déboisement. Notre seule ambition est de résumer les travaux de savants qui se sont

spécialisés dans l'étude des forêts, et de présenter sur la situation des détails typiques empruntés à des documents récents.

§ 1^{er}. — *Nécessité de conserver et de reconstituer les forêts et les pâturages dans les montagnes.*

1. — *Utilité des bois et des pâturages considérés en eux-mêmes.* — Ce point de vue ne concerne pas seulement les forêts de montagne. La question du déficit de la production forestière est trop générale pour que nous puissions l'aborder. Pourtant, il est bien certain que les habitants des montagnes, tirant leurs principales ressources des bois et pâturages, sont particulièrement intéressés à la production normale des bois d'œuvre et au bon état des pâturages. Malheureusement les intérêts des populations pastorales entrent souvent en conflit avec une bonne gestion des forêts ; les troupeaux de petit bétail, qui constituent parfois l'unique source de revenus de communes entières, ont causé des ravages terribles dans notre patrimoine forestier et, d'autre part, ces communes s'opposent au reboisement qui diminue leurs terrains de pâture. Il appartient au législateur et à l'Administration des forêts de concilier ces intérêts contradictoires. Nous reviendrons sur cette question. En ce qui concerne l'insuffisance de la production des bois d'œuvre, nous ne pouvons que renvoyer à un ouvrage admirablement documenté,

écrit à l'occasion du congrès de sylviculture de 1900 (1).

« En résumé, conclut l'auteur, plus de la moitié de la
« population de l'Europe a un déficit dans sa produc-
« tion. Il ne reste que trois réserves forestières d'un
« certain avenir : la Suède, la Finlande et le Canada.
« C'est absolument insuffisant en présence des
« demandes toujours plus grandes des vieux États de
« l'Europe ou des jeunes nations des régions australes.
« On marche vers la disette (2). »

2. — *Hydrographie*. — Les forêts, et particulièrement les forêts en montagne, produisent sur le système des eaux deux effets contraires et également précieux : elles assurent aux rivières un débit régulier et abondant ; elles conjurent les désastres qui peuvent être causés par l'eau. Grâce à elles, par conséquent, l'eau, cette force à la fois bienfaisante et redoutable, nous gratifie de son maximum d'avantages tout en se trouvant contenue dans de justes limites. Tels sont les deux résultats que nous devons mettre en relief (3).

(1) A. Mélard, *Insuffisance de la production des bois d'œuvre dans le monde*, 1900, Imprimerie nationale.

(2) Discours de M. A. Mélard au Congrès international de sylviculture, 1900, *Compte rendu détaillé*, p. 42

(3) Sur ces points qui relèvent de la science météorologique, nous avons surtout consulté : Demontzey, *la Restauration des terrains en montagne*, 1889 ; — *Compte rendu détaillé* du Congrès de sylviculture de 1900, rapport sur les questions 1 et 2 de la deuxième commission, *Météorologie forestière*, p. 318, et *Influence des forêts sur les eaux souterraines*, p. 326 ; — *Bulletin mensuel de l'Office des renseignements agricoles*, août 1907 ; — *l'Endiguement des torrents*, par F. Bénardeau. Ces données scientifiques ont été vulgarisées avec beaucoup de clarté

Il ne se passe pas d'année sans que nous soyons émus par la nouvelle de quelque inondation ou de quelque avalanche portant dans l'un de nos départements la mort et la ruine ; et, sans parler de ces catastrophes retentissantes, tous les alpinistes peuvent constater avec quelle rapidité les torrents, livrés à eux-mêmes, dans une région déboisée, transforment en désert des pentes riantes et fertiles.

La cause de ces désastres se trouve naturellement dans l'abondance des pluies qui font enfler démesurément les torrents et les fleuves ; mais il est difficile d'atteindre et de régulariser ce phénomène météorologique sur lequel nous n'avons aucune prise (1).

Mais ce n'est pas tant l'abondance des eaux que leur précipitation sur un même point du territoire qui produit les inondations et les éboulements. Or les montagnes favorisent cette action simultanée des eaux dans un espace restreint. Elles refroidissent les courants d'air humide et attirent sur elles une pluie plus abondante ; elles gardent des neiges et des glaciers qui peuvent fondre d'une manière soudaine. Leurs pentes rapides, formées souvent de rocs imperméables, laissent fuir les eaux dont la masse se précipite vers les thalwegs en affouillant les terrains mobiles, en agrandissant les ravins. Les débris minéraux et végétaux

et de chaleur par M. Onésime Reclus dans la *Revue du Touring-Club* (années 1905-1908).

(1) Bénardeau, *art. cit.*, p. 934 et 935.

entraînés aggravent le mal, car ils obstruent les torrents et les font déborder (1).

Les savants ont indiqué avec précision les remèdes à cet état de choses. Il faut consolider les terrains et les empêcher de se désagréger ; il faut s'opposer à la formation des masses d'eau.

Or ce double remède est précisément apporté par la forêt et par le gazon. Comme le dit M. Bénardeau, la nature a placé dans la montagne le remède à côté du mal.

En effet, la forêt et le gazon divisent les trombes d'eau et ils retiennent provisoirement la plus grande partie, qui ne s'écoulera plus tard qu'avec lenteur et régularité. Les branches et les feuilles des arbres en gardent une quantité considérable qui s'évapore ou qui ne tombe qu'au bout d'un certain temps vers le sol ; mais surtout l'humus spongieux de la forêt, formé d'une masse compacte de mousse et de feuilles mortes, et les racines et radicelles enchevêtrées conservent longtemps l'eau des pluies trop abondantes. Il en est ainsi du gazon. Le sol gazonné ou boisé retient une quantité d'eau infiniment supérieure à son poids.

D'autre part, les arbres, le gazon, retiennent le sol par leurs racines comme par une infinité de petits crampons ; ils empêchent qu'il ne soit désagrégé ou

(1) *Op. et loc. cit.*, p. 938, Congrès de 1900, rapports sur la 4^e question de la deuxième commission, p. 403 et suiv.

entraîné par les eaux. Il est merveilleux de voir comment les terrains les plus mobiles sont fixés par quelques plantations. En Belgique et en Hollande, le sable impalpable des dunes est défendu par des pins minuscules. « On a calculé, dit M. Onésime Reclus, que le « sol gazonné perd soixante fois moins de sa propre « substance par l'effet de l'érosion que le sol cultivé ; à « plus forte raison le sol boisé ne se disperse-t-il pas « au loin (1). »

La forêt ne se borne pas à nous protéger contre les méfaits de l'eau qui est aussi indispensable qu'elle est redoutable. Les bois ne gardent pas éternellement les eaux qu'ils reçoivent ; ils les restituent lentement, et ainsi assurent la conservation des sources et le débit régulier des rivières. L'expérience en a été faite maintes fois : lorsqu'on déboise un pays, les sources tarissent, pour reparaitre dès qu'on se met à replanter la forêt.

Ainsi les forêts peuvent être comparées à d'immenses réservoirs qui régularisent la production de l'eau. Elles la gardent quand elle est trop abondante et la distribuent suivant un cours qui est toujours sensiblement le même. Elles empêchent les inondations et les sécheresses. « Le reboisement et, là où il n'y eut « jamais de forêt, le boisement seul, écrit M. Onésime

(1) *Le salut des sites par la protection des forêts* (Revue du Touring-Club, juin 1905).

« Reclus, donnent à l'homme le double pouvoir antagonique de lutter à la fois pour l'eau et contre l'eau :
« pour l'eau, par la raison que la sylve aménage les sources ; contre l'eau, par la raison qu'elles suppriment les survenues violentes des torrents, et, par suite, les inondations des rivières et des fleuves (1). »

3. — *Influence de la forêt sur le climat, le vent, la salubrité publique, la beauté des sites.* — L'action de la forêt est aussi sensible contre le vent que sur le régime des eaux. Combien de chalets ou de villages entiers des Alpes n'ont pu résister aux efforts de la tempête que n'arrêtaient plus les forêts de sapins ? Mais les bienfaits des bois ont une portée plus considérable encore. Les odeurs balsamiques dégagées par la forêt font fuir les fièvres et les maladies contagieuses. Les feuilles décomposent l'acide carbonique épars dans l'air et renouvellent l'oxygène. La forêt est, par elle-même, un antiseptique puissant lorsque les arbres qui la composent n'ont pas une vertu plus particulière. Il y a plus. Les savants et les médecins reconnaissent que les forêts influent sur le climat du pays tout entier en asséchant l'air et en équilibrant la température.

Enfin, la forêt est indispensable à la beauté des montagnes, non pas seulement à cause de sa propre splendeur, mais parce qu'elle empêche qu'une pente sublime ou gracieuse ne se transforme en un désert

(1) *Loc. cit.*, p. 248.

aride (1). Cette considération devient chaque jour plus influente. C'est elle qui a décidé des associations puissantes et populaires comme le Touring-Club ou le Club Alpin à entreprendre la lutte contre le déboisement. Ceux qui sont étrangers à ce point de vue esthétique négligent moins les avantages d'un sport excellent et les bénéfices plus palpables encore apportés par les touristes aux pays de montagnes (2).

Il importe de dissiper un préjugé trop répandu.

(1) On pourra consulter comme particulièrement suggestives les photographies données dans les *Revue du Club Alpin et du Touring-Club* ou celles du livre de M. Cardot sur les *pâturages de montagne* et du compte rendu détaillé du Congrès de sylviculture. Cf. encore Demontzey, *l'Extinction des torrents*, avec de nombreux plans.

(2) Dans la finale de son livre *la Vie*, Elisée Reclus dégage cette solidarité permanente qui relie les hommes aux montagnes, à leurs glaciers, à leurs forêts, et donne la valeur d'un attentat contre la postérité, d'un suicide même, aux stupides dévastations des arbres, aux industries trop pressées et aux modifications enlaidissantes que la mode, l'esthétisme mal compris, la publicité et le besoin d'argent font subir à la grande nature sauvage et montagnarde.

« Cette corruption du goût, dit-il, qui porte à changer les plus beaux
« paysages et dont l'origine se trouve dans l'ignorance et la vanité, est
« désormais condamnée. L'intelligence humaine doit chercher maintenant la beauté, non dans les vaines imitations purement extérieures
« ou dans une bizarre et fausse décoration, mais dans l'harmonie intime et profonde de son œuvre avec celle de la nature.

« L'homme qui aime vraiment la terre sait qu'il s'agit d'en conserver, d'en accroître même la beauté, de la lui rendre quand une exploitation brutale l'a déjà fait disparaître, comprenant que son intérêt propre se confond avec l'intérêt de tous, répare les dégâts commis
« par ses prédécesseurs. Il aide la terre au lieu de s'acharner brutalement contre elle, et travaille à l'embellissement aussi bien qu'à
« l'amélioration de son domaine. Devenu la conscience de la terre,
« l'homme assure par cela même une responsabilité dans l'harmonie et la beauté de la nature environnante. »

Les publicistes et les politiciens affectent souvent de croire que les travaux entrepris pour la conservation et la restauration des terrains de montagne ne sont utiles qu'aux populations de montagnard. L'erreur est grossière. Cette besogne n'est pas moins utile aux habitants de la plaine qui sont aussi lésés par le déboisement que leurs compatriotes de la montagne.

Lorsque M. Deléglise, député de la Savoie, vint en 1906 se plaindre de l'insuffisance des travaux de reboisement effectués dans son département, le ministre de l'agriculture crut lui répondre victorieusement en faisant remarquer que la Savoie absorbait la plus grande partie des crédits votés pour la restauration des terrains de montagne et qu'il importait de tenir la balance égale entre tous les départements (1).

N'est-il pas évident, au contraire, que ces dépenses ne profitent pas seulement à la Savoie, mais par exemple à tous les pays riverains du Rhône ou des affluents de ce fleuve ? La seule manière d'éviter le retour des terribles inondations, c'est d'attaquer le mal dans sa racine, c'est-à-dire de reboiser les montagnes. Il aurait mieux valu reboiser les Cévennes, les Alpes et les Pyrénées que de consacrer des sommes énormes bien qu'insuffisantes à indemniser les populations voisines du Rhône, de la Loire ou de la Garonne victimes des inondations. Cette question fait

(1) Chambre des députés, séance du 5 février 1906.

apparaître mieux qu'aucune autre l'étroite solidarité de fait qui unit la plaine à la montagne.

§ 2. — *Les causes du déboisement.*

Si la plaine et la montagne sont solidaires dans les désastres, et si elles doivent s'unir pour les conjurer, de même elles sont, l'une et l'autre, responsables de la cause du mal, c'est-à-dire du déboisement.

Une des premières causes du déboisement réside dans le prix élevé des bois de main-d'œuvre. Depuis la généralisation de la houille, nous ne voyons plus, comme au début du siècle, nos forêts transformées en charbon de bois ou s'engloutir dans les forges et les verreries ; mais les industries de la construction et de l'ameublement ne sont pas moins dévastatrices. La valeur des bois de construction a sensiblement diminué entre 1885 et 1900. Elle s'est relevée en 1900 et, depuis 1906, elle se maintient à un chiffre qu'elle n'avait jamais atteint. Tout le monde sait quel emploi les fabricants de meubles font du simple bois blanc, c'est-à-dire surtout du sapin, pour la confection du « plaqué ».

Avec verve, M. Onésime Reclus signale les autres gros consommateurs de la forêt : la tonnellerie, la tannerie, les bateaux, les chemins de fer, et surtout la papeterie :

« Il faut la pulpe extraite de tout un grand bois
« pour le papier d'un seul numéro d'un journal tirant
« à un million d'exemplaires, surtout si c'est l'une de
« ces feuilles modernes, la plupart américaines ou
« anglaises, de seize, vingt, vingt-quatre, trente-deux
« grandes pages à six, huit, dix colonnes... Or il se
« publie on ne sait combien de dizaines de milliers
« de journaux, sans compter les revues, les papiers
« administratifs, les élucubrations électorales, les
« réclames, les affiches ; et les cent mille livres nés
« chaque année dont quatre-vingt-dix-neuf mille au
« moins auraient bien dû se dispenser de voir le
« jour (1). »

Etant donnée la valeur sans cesse accrue des bois d'œuvre, comment nous étonner que les propriétaires de forêts — écrasés, d'autre part, par de lourdes charges fiscales — accélèrent le déboisement dans des proportions inquiétantes ? De puissantes compagnies se sont formées pour l'exploitation des forêts. L'opinion publique s'est récemment émue d'apprendre que des « bandes noires », composées surtout d'Allemands, achetaient un peu partout en France des forêts entières pour les raser à blanc. Les forêts de plaine semblent surtout visées aujourd'hui, et nous n'avons pas encore oublié les coupes effrayantes qui furent faites il y a quelques années dans les forêts du Morvan, qui

(1) *Revue du Touring-Club*, novembre 1905.

ont pourtant une influence incontestable sur le régime des eaux.

Ce déboisement intensif ne peut pas être suivi d'un reboisement correspondant. Dans les industries ordinaires, la production suit la même marche ascendante que la consommation. S'il s'agit de forêts, il est clair que cette loi d'économie politique ne saurait s'appliquer (1). Pour quelques francs on abat un arbre qui a, parfois, mis un siècle à croître, et l'appât d'un bénéfice lointain est trop faible pour que les propriétaires immobilisent une partie de leur capital et consacrent une partie de leurs revenus à la préparation d'une forêt qu'ils ne verront peut-être pas.

Les journaux signalent souvent ces dévastations commises par les particuliers dans les forêts. Ils s'indignent de la tolérance du gouvernement ; parfois l'écho de ces protestations retentit jusqu'au Parlement (2). Pourtant les propriétaires ne trouvent-ils pas leur excuse dans la quotité excessive des impôts qui pèsent sur la propriété foncière et, en particulier, sur la propriété boisée ? Cette cause du déboisement ne semble pas prête à disparaître si l'on songe aux nouvelles charges qui, chaque année, alourdissent le budget. Les forêts de montagne semblent plus favo-

(1) Congrès de sylviculture, p. 43.

(2) Discours de M. Périer à propos des coupes entreprises par M. Lebaudy dans ses forêts du haut Morvan. Chambre des députés, séance du 18 novembre 1907.

risées que les autres par l'article 226 du Code forestier (1), mais, même lorsque la forêt est parvenue à son plein rapport, elle ne produit pas un revenu assez considérable pour pouvoir supporter la quotité d'impôts qui la grève.

Le second des grands ennemis de la forêt, c'est le pastoral. Malgré l'incurie des communes des pays de montagnes, les troupeaux des indigènes ne suffiraient pas à ruiner les forêts et à dégrader les montagnes. Le mal vient surtout des troupeaux transhumants de chèvres et de moutons qui quittent chaque été les plaines de la Catalogne ou de la Provence pour les hautes vallées des Pyrénées et des Alpes. Ce ne sont pas seulement les jeunes pousses qu'ils détruisent. Ils rongent et font souvent périr des arbres qui ont atteint toute leur croissance.

Les pâturages souffrent plus encore de ce fléau de la transhumance et des lacunes de la réglementation. La plupart d'entre eux appartiennent aux communes. Or, dit un spécialiste éminent, M. Briot, « la jouissance en commun est la moins fructueuse de toutes, chacun sait cela. Appliquée aux pâturages sans contrôle ni réglementation quelconque, elle engendre fatalement leur ruine (2). » Un autre spécialiste,

(1) Article 226 (loi du 18 juin 1859) : « Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et dans les landes, seront exempts de tout impôt pendant trente ans »

(2) Briot, *Etude sur l'économie alpestre*, 1896.

M. Cardot, a consacré un ouvrage récent à cette question des pâturages de montagne. Il conclut en ces termes : « La déchéance des anciennes réglementations locales, le développement de la transhumance, la place excessive donnée dans les montagnes à l'espèce ovine et, comme forme d'exploitation, à l'élevage des animaux plutôt qu'à leur engraissement et à la production du lait, le défaut d'organisation pastorale, l'absence de tous travaux d'amélioration ou d'entretien, sont les causes principales de l'appauvrissement et de la dégradation progressive des pâturages communaux (1). »

Si l'on songe à la gravité des causes qui participent à la ruine des forêts et des pâturages de montagnes, — et nous n'avons insisté que sur les deux principales, — on ne s'étonnera pas de la rapidité et de l'étendue des ravages.

En ce qui concerne la destruction des pâturages de montagne nous renvoyons à l'ouvrage magistralement documenté de M. Cardot, car les statistiques sont difficiles à établir et seraient impuissantes à renseigner sur le mal. Pour le déboisement, sans avoir l'intention d'en présenter un aperçu complet en France, nous essaierons de montrer par quelques exemples sa progression inquiétante et ses effets désastreux.

(1) Cardot, *Restauration, aménagement et mise en valeur des pâturages de montagnes*, 1904.

§ 3. — *La déforestation en France et ses effets* (1).

Nous nous occuperons du déboisement et de ses effets dans les trois massifs montagneux les plus importants de la France : les Alpes, les Pyrénées et le Massif central.

1. — *Les Alpes*. — Le mal ne date pas d'hier. Dès 1846, l'économiste Blanqui le décrivait en termes éloquentes dans un rapport adressé à l'Académie des sciences :

« Anciennement, le sol des hautes Alpes était
« presque entièrement couvert de forêts et de bois.
« Au fur et à mesure qu'elles se peuplèrent, les terres
« de la plaine furent défrichées. Plût à Dieu que l'on
« n'eût pas outrepassé ces bornes et, sur les pentes et
« les hauteurs, détruit les grands végétaux... Mais tout
« ce qui pouvait servir à un champ ou à une vigne,
« quelle que fût son élévation, devint successivement
« la victime, soit de la dent des chèvres, soit de la
« hache et de la pioche des habitants. N'étant plus
« retenues par les arbres et les plantes, les pluies
« qui tombent parfois ici comme des torrents se
« précipitèrent, entraînant les terres et les pierres
« détachées des rochers ; les ravins s'accrurent, sillon-

(1) L'ouvrage fondamental sur ce point est celui de M. Demontzey : *l'Extinction des torrents en France par le reboisement*, 1894, Imprimerie nationale.

« nèrent la contrée et abaissèrent les plateaux ; chaque
« jour leur nombre augmente encore. »

Notons, dans le même rapport, ces lignes qui nous intéressent spécialement, car elles sont relatives aux formes de la propriété : « La contrée est un pays de
« pâturages dans les régions supérieures et de petite
« culture dans les vallées ; les forêts y sont rares et
« appartiennent, *pour leur malheur*, aux commu-
« nes. Leur produit est presque nul ; les frais de
« garde sont au-dessus des ressources des localités ;
« les habitants sont les plus ardents à détruire
« ce qu'ils considèrent comme leur propriété
« collective. »

La même note pessimiste se retrouve dans le rapport du conseiller Chassaigne-Guyon à la suite de l'enquête agricole de 1866 : « Si des mesures
« promptes et énergiques ne sont pas prises, écrivait-
« il à propos du dévastement des Basses-Alpes, il est
« permis de préciser le moment où les Alpes fran-
« çaises ne seront plus qu'un désert. »

Il y a quelques années, M. Demontzey, dans un ouvrage publié sous les auspices du ministre de l'agriculture, ne se montrait pas plus rassurant :

« Le massif des Alpes françaises présente toutes
« les variétés possibles de déchirements, de ruines,
« d'éboulements et de dévastation que peut produire
« le torrent secondé par l'égoïsme de l'homme dans les
« sols de toutes natures, dans les climats les plus di-

« vers et aux différentes altitudes, depuis la mer jusqu'aux neiges éternelles. »

Et plus loin, parlant des dix bassins de rivières ou fleuves torrentiels de la région : « Ces bassins seront
« ravagés par une multitude de torrents parmi lesquels on en compte près de trois cents formidables
« et plus de huit cents de moindre importance, non compris les myriades de ravins qui, dans leurs intervalles, déchirent les versants d'autant plus dénudés qu'ils se rapprochent davantage du littoral méditerranéen. Quand on parcourt cette région en suivant les grandes voies routières ou ferrées, on est loin de se figurer à quel degré de ruines en est arrivée aujourd'hui une contrée peuplée autrefois de villes importantes et de nombreux villages, possédant de vastes terrains fertiles et protégés par de nombreuses forêts qui, jadis, faisaient l'ornement et la richesse de ces montagnes aujourd'hui décharnées (1). »

Les départements de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie sont moins éprouvés que les départements des Basses-Alpes et des Hautes-Alpes ; pourtant, on a calculé que depuis 1469 il y a eu dans la vallée du Grésivaudan trente-sept inondations, soit une inondation tous les onze ans (2). La Maurienne et

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 13 et suivantes.

(2) Ph. Charlemagne, *Etude sur l'urgence des travaux de restauration des montagnes du département de l'Isère*, 1886.

la Tarentaise sont elles-mêmes ravagées par des torrents innombrables. Le 5 février 1906, à la Chambre des députés, M. Deléglise retraçait les ravages du Bavrioux qui dévaste Saint-Jean-de-Maurienne. Il racontait qu'à Fontcouverte un chemin avait été détruit sur une longueur de quinze cents mètres et remplacé par un ravin de trois cents mètres de hauteur. La catastrophe de 1892 à Saint-Gervais est encore trop récente pour qu'il soit nécessaire d'y insister (1). Dans les pays moins ravagés au premier abord, « le grand torrent fait
« place à une myriade de torrents qui couvrent les
« versants d'une véritable lèpre dont les ravages frappent moins l'imagination, mais sont tout aussi désastreux pour le pays. Les inondations qui en 1886 ont
« causé dans les riches vallées inférieures de l'Isère et
« de la Durance des dégâts estimés à trente millions
« environ ne le démontrent que trop (2). »

Donnons quelques chiffres : la Maurienne et la Tarentaise ont, depuis un siècle, perdu les vingt-trois centièmes de leurs forêts ; en Tarentaise, la forêt communale de la Bathie a passé de mille quarante-neuf hectares à cinq cent huit ; celle de Cevins, de onze cent cinquante-quatre à six cent vingt-neuf ; celle de Montvalezan, de mille soixante-cinq à trois cent quatre ; celle de Pralognan de mille soixante-cinq à quatre cent

(1) Congrès de sylviculture de 1900, p. 403 et suivantes.

(2) Demontzey, *op. cit.*

quatre-vingts. Dans la haute Maurienne la statistique est plus attristante encore : de Modane aux sources de l'Arc elle possédait neuf mille neuf cent soixante-deux hectares de bois communaux ; elle n'en contient plus aujourd'hui que six mille cinq cent vingt. Aussi les torrents se sont multipliés. En vain a-t-on essayé de se défendre à l'aide de digues contre les incursions des torrents. Les matières minérales entraînées par les eaux ne tardent pas à rendre les murailles inutiles. En soixante-dix ans une digue de sept mètres de hauteur, protégeant la ville de Bourg-Saint-Maurice, a été remblayée jusqu'à son couronnement (1). Il faut se rendre à l'évidence : seule la forêt empêche la formation et le développement des torrents.

Ces renseignements sont loin d'être rassurants. A dire vrai, ce sont surtout les Alpes et les nombreuses régions qu'elles commandent qui souffrent du déboisement. C'est que les Alpes sont constituées par des terrains d'origines fort diverses et parfois très mobiles et affouillables. Et, dans ces régions, les conséquences du mal sont les plus faciles à étudier. Elles portent atteinte à la chasse, à la pisciculture, à l'agriculture, etc. Elles se font aussi sentir de la manière la plus saisissante sur le mouvement de la population.

Comme nous n'avons pas l'intention d'être complet, c'est à propos des Alpes que nous donnerons des ren-

(1) *Revue du Club Alpin*, juillet et août 1905.

seignements un peu détaillés sur la dépopulation. Il est vrai aussi que c'est là que ce point se manifeste de la façon la plus saisissante.

« Il m'est arrivé, disait déjà Blanqui, de ne plus
« rencontrer un seul être vivant dans les localités où,
« il y a trente ans, je me rappelle avoir goûté une
« agréable hospitalité. » Et ce phénomène s'explique
sans difficulté. Les torrents sans cesse accrus en nombre et en intensité empiètent chaque jour sur les pâturages (1), et ravissent aux habitants les champs cultivables qui déjà leur ont été répartis sans prodigalité. Les populations avaient cru pouvoir étendre leurs domaines en déboisant la montagne. Celle-ci se venge en reprenant plus qu'elle n'avait donné.

M. O. Reclus présente en quelques lignes saisissantes la monographie du village de Chaudun, qui est devenu tristement célèbre.

Ce village, de l'arrondissement de Gap, était adossé au versant méridional du Dévoluy à l'altitude de 1.350 mètres. Il était traversé par le Petit-Buech, issu du Dévoluy, et qui se jette dans le Grand-Buech, lequel est un affluent de la rive gauche de la Durance. Or le Dévoluy fut déboisé à outrance. Les conséquences ne se firent pas attendre. » Etant donnée la texture lâche
« de son calcaire, il a « coulé » facilement par

(1) Nous constaterons, il est vrai, que le premier effet des reboisements entrepris à la suite de la loi de 1882 fut une recrudescence de la dépopulation.

« ruissellement, par érosion, par emport, ses pics se
« sont écroulés ; ses éboulis se sont délités ; ses torrents
« l'ont couvert de cônes de déjections à chaque con-
« fluent ; ses prairies, mangées à chaque crue, ont
« filé vers la Méditerranée... Tout manquait à la fois
« dans le désert de pierres inexprimablement désolé,
« dont le déboisement avait fait une immonde trainée
« de blocs et de cailloux aux flancs des monts stéri-
« lisés (1). » Le pays était devenu inhabitable. Les
Chaudunois, réduits au nombre de cent douze, ven-
dirent leurs terres incultes à l'État, qui entreprit de les
reboiser, et allèrent s'installer en Algérie.

Il en fut de même, peu après, pour deux autres
bourgades des Basses-Alpes qui, après avoir dû céder
leur territoire à l'État, émigrèrent en Afrique, et accep-
tèrent de peupler de nouvelles colonies de l'Algérie
dans la province de Constantine.

Les spécialistes consulteront avec profit les tableaux
où M. Demontzey a montré le décroissement de la
population dans les départements des Hautes-Alpes et
des Basses-Alpes. De ces statistiques nous ne retiен-
drons que les conclusions. Il en résulte :

1° Qu'il se trouve un arrondissement, celui de Bar-
celonnette, où la densité moyenne de la population
descend au chiffre de douze ; et un département, celui
des Basses-Alpes, où elle n'atteint que dix-huit,

(1) *Revue du Touring-Club*, juin 1905.

alors que celle de la France entière est de soixante-treize !

2^o Que la dépopulation se manifeste, dans ces deux départements alpestres, avec d'autant plus d'énergie que la région est plus montagneuse et plus ravagée par les torrents. C'est ainsi qu'entre 1846 et 1891, dans les Basses-Alpes, la dépopulation atteint le taux de 22,7 pour cent, de 26,8 pour cent et de 25,6 pour cent dans les arrondissements de Barcelonnette, de Castellane et de Sisteron, tandis qu'elle se réduit à 16,9 pour cent dans celui de Forcalquier, beaucoup moins montagneux (1).

On voit que Surell ne se montrait pas un prophète trop pessimiste lorsqu'en 1841 il redoutait de voir, un jour, le département des Hautes-Alpes, « abandonné à lui-même, tomber de ruines en ruines jusqu'au dernier terme de la misère et de la dépopulation ».

2. — *Les Pyrénées*. — Le mal est moindre dans les Pyrénées : « Ces montagnes, dit M. Bénévent, ne présentent pas ou du moins n'offrent que très rarement des parties ravinées menaçant la sécurité des vallées (2). » Et M. Demontzey : « Le calcaire cède en grande partie la place aux terrains de formation ignée, plus solides et moins affouillables...

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 22 et 23.

(2) Bénévent, *Déboisement et reboisement dans les Basses-Pyrénées*, Pau, 1894.

« Les forêts comme les pâturages y occupent de
« vastes surfaces et se présentent dans un assez bon
« état de conservation relative. Le torrent ne s'y ren-
« contre qu'à l'état d'exception. »

Il importe, pourtant, de ne pas se montrer trop optimiste. Une confiance excessive serait dangereuse. Le xix^e siècle est d'autant plus coupable que les torrents des Pyrénées sont tous de formation récente ; et ces torrents se montrent de plus en plus menaçants. M. Demontzey ne cache pas son inquiétude : « La
« déclivité même des versants et des thalwegs, la
« concentration rapide des eaux dans des vallées très
« encaissées et le volume énorme que leur débit peut
« atteindre en quelques heures aident singulièrement
« soit au réveil instantané d'anciens torrents éteints,
« soit à la formation immédiate de torrents nou-
« veaux (1). »

Les hauts bassins du Gave de Pau, de la Garonne et de l'Ariège sont surtout menacés. On se souvient des ravages du torrent de l'Embessal (Ariège) en 1885, du désastre de la station thermale de Cauterets l'année précédente, et surtout des terribles inondations de 1875 qui coûtèrent la vie à six cent cinquante habitants et causèrent des dégâts évalués à cent millions, sans compter que la Garonne resta encore plus ensablée. Quelques années après les prédictions de

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 34.

M. Demontzey, en 1897, les rivières du plateau trop déboisé du Lannemezan débordèrent avec une rapidité furieuse et auraient causé des dégâts inestimables si on ne se fût trouvé en pleine sécheresse, en plein mois de juillet.

3. — *Le Plateau central et les Cévennes.* — Ces groupes de montagnes sont encore plus déboisés que les Alpes, et pourtant, leur disposition ainsi que le nombre et l'importance des cours d'eau de la région sont la cause de multiples et irréparables désastres. « Les versants des montagnes s'y trouvent labourés « par une série de torrents juxtaposés et par une « myriade de ravins profonds et béants, même sur les « pentes les plus faibles, » écrit M. Demontzey (1).

« Sur ces versants dénudés le moindre pli de terrain « ramasse les eaux en un thalweg qui forme bientôt « une petite rigole dans le sol superficiel très meuble. « Cette rigole se joint à d'autres et bientôt se creuse « assez profondément ; mais ce creusement s'arrête à « la roche vive schisteuse sous-jacente, imperméable « et dure...

« Les dangers *nés et actuels* sont palpables. C'est « l'irruption *subite*, au fond du lit de rivières, de « l'eau mélangée de sables et graviers ; mélange *dense* « qui renverse tous les obstacles, ponts, digues, mou- « lins, etc., qui couvre les rives de cailloux stériles

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 27 et suiv.

« et qui produit l'exhaussement continu des lits,
« occasionnant ainsi le déversement des eaux et des
« graviers dans la plaine (1). »

Il n'en faut pas plus pour expliquer les crues effroyablement soudaines de la Loire, de l'Allier, du Lignon, du Lot et du Tarn sur le versant océanien ; de l'Erieux, de l'Ardèche, du Gard, de l'Hérault et de l'Orb sur le versant méditerranéen. Rappelons que, presque chaque année, les ministres sont obligés de demander un crédit ou plutôt un supplément de crédit pour indemniser les populations riveraines victimes des inondations. En un siècle, de 1789 à 1890, l'Ardèche a subi huit formidables crues. La Haute-Loire, presque autant. On ne compte plus les dégâts de l'Hérault, du Lot et du Tarn.

Ces désastres n'ont pas rendu les habitants plus prudents. En 1882, le Lioran (vallée de l'Alagnon) fut ravagé sur une étendue de quatre cent cinquante hectares. En 1906, ce fut le tour du Bois-Noir (vallée de l'Aspre). En 1889, celui de la Sialme, affluent du Lignon. La très grande obligeance de M. Loubère, garde général des eaux et forêts à Yssingeaux, nous a permis de nous rendre un compte exact de la manière dont les choses se passaient dans un cantonnement. La propriété est ici trop divisée pour qu'il

(1) Extrait d'une note de M. Fabre, inspecteur des forêts, citée par M. Demontzey, *op. cit.*, p. 28 et 29. Les mots soulignés l'ont été par l'auteur.

soit possible d'apprécier les dégâts commis par les particuliers. Ces dégâts fréquents sont, du reste, compensés par des plantations importantes et particulièrement heureuses faites par l'Administration, notamment au Lizieux, et surtout au Meygal (1.515 hectares en 30 ans). D'ailleurs, ce sont surtout les communes qui se montrent ardentes à poursuivre le déboisement abusif de leurs forêts. Sur quarante-sept communes, il n'en est pas une qui ne manifeste des tendances à exploiter sans ordre ni raison. Notamment une dizaine assaillent littéralement l'Administration de demandes d'autorisation de coupes extraordinaires (1). Nous connaissons une commune voisine de la Loire qui, en avance de quarante ans sur ses coupes aménagées, ne manque pas, à chaque changement du garde général de la région, d'adresser une demande de coupe extraordinaire. Et pourtant, plus qu'ailleurs, dans cette région de la Haute Loire, extrêmement découpée, les forêts sont indispensables pour protéger contre les éboulements, les inondations, les vents et les tempêtes (2). Il est triste de constater que des municipalités dont la durée est limitée ne

(1) Il est curieux de rapprocher ce fait de celui signalé par Blanqui. (V. plus haut, p. 20.)

(2) Voir à ce sujet une notice de M. Louis Breton, inspecteur des eaux et forêts au Puy, sur le *Reboisement des terrains incultes dans la Haute-Loire* (*Revue forestière de France*, mars 1908.)

Voir aussi, du même, *Conférences de sylviculture et d'améliorations pastorales*, Peyrillier, le Puy, 1907.

cherchent qu'à augmenter provisoirement leur budget, insouciantes de l'avenir, oubliant qu'elles ont des devoirs envers les générations futures.

En terminant ce bref exposé, nous devons souligner, encore une fois, que ce ne sont pas seulement les pays de montagnes mais aussi les pays de plaines qui sont intéressés au bon état des forêts et pâturages en montagne. Les vallées inférieures sont les premières à en bénéficier (1). Lorsque les torrents seront transformés en rivières paisibles, il sera possible de consacrer à l'agriculture des plaines, dont jusqu'alors, on ne pouvait tirer parti. Nous avons vu, ensuite, que les forêts, non seulement empêchent l'eau de produire ces ravages, mais qu'elles assurent aux rivières un débit abondant et régulier ; le reboisement des montagnes permettra l'irrigation des régions que leur sécheresse rendait infertiles, comme la Crau (2). Enfin et surtout, quel surcroît de richesse pour la France si l'on empêchait le charriage des matériaux et des sables qui obstruent et enlisent nos fleuves ! On sait que le pont de Bordeaux est menacé par l'ensablement de la Garonne et que les travaux déjà accomplis pour rendre la Loire navigable sont sans cesse à recommen-

(1) C'est ce qu'avait bien compris M. Sibille lorsque, le 5 février 1906, il vint demander à la Chambre, au nom des pays de plaines, qu'on reboise plus rapidement les montagnes. Il soutenait qu'il faut les reboiser malgré les résistances des populations des montagnes.

(2) Rappelons aussi le parti que l'industrie tire, de plus en plus, de la houille blanche.

cer, à cause du limon charrié par les affluents de ce fleuve.

§ 4. — *Conclusions pratiques.*

Nous n'avons pas à donner le relevé des forêts qui appartiennent encore à la France (1), ni à présenter la liste méthodique de celles qui ont été détruites à tort. Nous devons constater seulement que les forêts et les pâturages en montagne sont absolument indispensables à la France, que le déboisement a déjà causé dans notre pays d'effroyables ravages, que le *seul* moyen de réparer ces désastres et d'en prévenir de nouveaux est de reboiser. Tous les hommes compétents sont d'accord sur ces points.

« Les montagnes, écrivait Surell, sont la patrie naturelle des forêts... De la présence des forêts sur les montagnes dépend l'existence des cultures et la vie de la population. Ici, le boisement n'est plus, comme dans les plaines, une simple question de convenances : c'est une *œuvre de salut*, une *question d'être ou de n'être pas*... Laissons donc les plaines se dépouiller

(1) D'après un relevé dressé en 1860, l'étendue totale des versants dénudés des montagnes du midi de la France dont le reboisement serait avantageux pour le pays s'élève à un million cent trente-trois mille sept cent quarante-trois hectares. Or, à la suite d'une enquête opérée de 1884 à 1896, il fut reconnu qu'il serait suffisant d'exproprier trois cent dix-neuf mille neuf cent quatre-vingt-douze hectares. Les trois autres quarts sont donc destinés à demeurer entre les mains de leurs propriétaires.

« peu à peu de leurs bois... Mais, à mesure que les
« forêts s'effaceront des plaines, attirons-les sur les
« montagnes dont elles sont la cuirasse. »

Et Blanqui, à peu près en même temps : « Quicon-
« que a visité les Alpes sait qu'il n'y a pas un instant
« à perdre, ou bien, dans cinquante ans d'ici, la
« France sera séparée de l'Italie, comme l'Egypte de
« la Syrie, par un désert. »

L'avertissement des forestiers actuels n'est pas différent. Il suffit, pour le voir, de se rapporter aux nombreux ouvrages que nous avons cités. Dans la montagne, il faut tout boiser, conseille M. Onésime Reclus. Les avertissements ne nous font pas défaut. Il importe de lutter avec acharnement contre la déforestation des montagnes et de hâter leur reboisement dans la mesure du possible. Aux forestiers à indiquer les moyens techniques de mener à bien cette œuvre, mais ces réformes urgentes ne se réaliseront pas sans l'intervention du législateur. Nous donnerons un résumé des dispositions qui sont déjà en vigueur, mais sans oublier que le but principal de ce travail est de passer en revue les projets et les initiatives qui s'efforcent de combler les lacunes de la législation actuelle.

PREMIÈRE PARTIE

La législation actuelle,
son application et ses résultats

CHAPITRE PREMIER

DES DÉLITS FORESTIERS ET, EN PARTICULIER, DU DÉLIT DE DÉFRICHEMENT.

Il n'entre pas dans le plan de cet ouvrage de donner un aperçu détaillé de la législation pénale française relative aux déboisements. Il nous suffira de présenter la synthèse des dispositions qui ont pour but de parer à la destruction des forêts. Ces dispositions sont de deux sortes. Les unes s'adressent aux propriétaires forestiers eux-mêmes ; elles restreignent leurs droits particuliers en faveur de l'intérêt commun ; les autres frappent de peines spéciales les tiers qui commettent des déprédations dans les forêts, même dans les forêts appartenant aux simples particuliers. Les premières seules exigent ici quelques développements.

§ I. — Parmi les dispositions qui limitent les droits des propriétaires sur leurs propres forêts, on peut d'abord faire figurer celles qui organisent et réglementent le *régime forestier* (1).

Le régime forestier s'applique en premier lieu aux

(1) Cf. Charles Guyot, *Cours de droit forestier*, 1908, t. I, p. 8 à 48.

forêts domaniales. Celles-ci font l'objet du titre III du Code forestier, et plusieurs articles de ce titre ont pour but d'assurer la conservation du patrimoine boisé de l'État.

Le régime forestier s'applique encore aux « bois taillis ou futaies appartenant aux communes et aux « établissements publics qui auront été reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière par l'autorité administrative, sur la proposition « de l'Administration forestière et d'après l'avis des conseils municipaux ou des administrateurs des établissements publics » (1). A ces bois on applique, en principe, les mêmes dispositions qu'aux bois domaniaux.

D'ailleurs, en principe, les communes et les établissements publics ne peuvent défricher sans autorisation aucun de leurs bois, même ceux qui ne sont pas soumis au régime forestier (2). (C. for., art. 91.)

Pourtant, nous pouvons noter qu'une des trois lois du 18 juillet 1906 a rendu plus aisée la déforestation des bois appartenant aux communes ou aux établisse-

(1) Art. 90.

(2) Cass., 28 mai 1851, D. p. 51. 5.279. — La cour de Nîmes a même jugé que « le fait, par les habitants d'une commune, de mettre « en culture, après se les être partagés, des terrains communaux dont « le reboisement a été déclaré obligatoire par un décret rendu en exécution de l'article 5 de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des « montagnes, constitue le délit de défrichement prévu et puni par les « articles 91, 219 et 221 du Code forestier ». (Nîmes, 16 août 1867, D. p. (68. 2.186.) — Sur les formes de cette autorisation, cf. circulaire administrative forest. 25 nov. 1849 ; *Bull. ann. for.*, t. V, p. 1.)

ments publics. Jusqu'alors il ne pouvait y être fait
« aucune coupe extraordinaire quelconque ni aucune
« coupe de quarts en réserve ou de massifs réservés
« par l'aménagement pour croître en futaie sans un
« décret spécial du président de la République » (1).
Mais, « afin de rendre plus rapide la solution des
« affaires de l'espèce (2), » le législateur compléta
l'article 90 du Code forestier par la disposition suivante :

« Par dérogation aux prescriptions de l'article 16
« du présent Code, dans les bois des communes et
« des établissements publics, sont exceptionnellement
« autorisées, par décision du ministre de l'agriculture :

« 1° Les coupes portant sur la réserve disponible
« dans les bois aménagés en futaie ;

« 2° Les coupes portant sur les quarts en réserve
« dans les bois aménagés en taillis simples ou en taillis
« composés quand l'âge de peuplement aura atteint ou
« dépassé le terme d'exploitabilité des coupes ordinaires. »

Enfin, sont aussi soumis au régime forestier les bois indivis entre, d'une part, les simples particuliers, et, d'autre part, les bois appartenant à l'État, aux communes et aux établissements publics. — Pourvu,

(1) Combinaison des articles 16 et 90.

(2) Exposé des motifs du projet Ruau. Documents parlementaires, Chambre, 1906, 2.993.

naturellement, que les bois des communes et des établissements publics relèvent eux-mêmes du régime forestier. (Ordonnance du 1^{er} août 1827 pour l'exécution du Code forestier, art. 147.)

Mais nous devons surtout parler des limitations apportées aux droits des particuliers, propriétaires de forêts.

Nous n'avons pas à faire l'histoire des lois contre le déboisement qui furent portées dans notre ancien droit. Cette tâche a déjà été remplie en partie (1), et il nous suffira de dégager l'idée générale qui résulte des études de ce genre.

Il semble bien que jusqu'à l'extrême fin du moyen âge on ne se soit pas préoccupé des dangers du déboisement. Et cette mentalité de nos ancêtres s'explique. Les forêts inextricables de la vieille Gaule n'étaient que trop considérables. Il importait de les défricher pour donner à l'agriculture de vastes domaines fécondés par l'accumulation de l'humus. Les moines furent les principaux pionniers de cette œuvre de civilisation.

(1) Sur la législation de l'ancien régime sur le déboisement, cf. *Dictionnaire d'économie politique* de Say et Clailley, article *Eaux et forêts* ; Baudrillat, *Recueil chronologique des règlements forestiers et règlements sur les forêts, chasses et pêches*, 7 vol., 1821-1843 ; *Pan-dectes françaises*, Rép., art. *Forêts*, chap. préliminaire.

Au xiv^e siècle déjà on peut noter une ordonnance du dauphin Humbert qui défend de couper les arbres parce qu'ils arrêtent les avalanches, et le Parlement de Grenoble maintint cette prohibition. (Arrêts des 13 juillet 1672 et 15 septembre 1674 rapportés par Nicolas Chorier dans sa *Jurisprudence de Guy Pape*, p. 73.)

Mais, dès le début du xvi^e siècle, nous voyons les hommes d'État et les publicistes protester contre les abus qui, si l'on n'y prenait garde, allaient consommer la déforestation de la France. Le législateur ne tarde pas à sévir. L'ordonnance de 1515 s'élève déjà contre « les pilleries, larcins et abus qui se font aux eaux et forêts du royaume ». Les ordonnances de 1518, 1520 et 1588 interdisent le défrichement des bois des particuliers. Un édit de 1558 renouvelle aux communautés la même défense pour les bois de futaie. Une ordonnance de 1561 prescrit aux particuliers de réserver le tiers de leurs bois taillis pour croître en futaie, et la même prescription est imposée aux ecclésiastiques, commanderies et communes par une ordonnance datée de 1597. Des ordonnances de 1563 et 1588 vont plus loin, et défendent aux particuliers de couper leurs bois avant l'âge de dix ans.

Ces mesures législatives attestent que le conseil du roi avait conscience des inconvénients du déboisement. Mais il serait exagéré de croire que les hommes du xvi^e siècle se rendissent compte de l'influence de la forêt sur le climat, la salubrité publique, la conservation du sol, le régime des eaux. Ils se préoccupaient seulement d'assurer l'approvisionnement en bois d'œuvre du marché français. La chose est d'autant plus piquante à constater que cette dernière idée fut étrangère au législateur du xix^e siècle, et qu'elle ne reparut

que dans le projet du ministre actuel de l'agriculture, M. Ruau.

Colbert ne visait, lui aussi, que l'approvisionnement des marchés locaux lorsqu'il prononça la parole célèbre : « Le royaume périra faute de bois, » et qu'il contresigna, en 1669, la fameuse ordonnance sur les eaux et forêts.

L'article 1^{er} du titre XXVI ne prohibait pas directement le défrichement. Il assurait la conservation des forêts en réglementant l'aménagement et l'exploitation des bois : « Enjoignons à tous nos sujets, « sans exception ni différence, de régler la coupe de « leurs bois taillis au moins à dix années, avec réserve « de seize baliveaux en chacun arpent et seront tenus « d'en réserver dix aussi ès ventes ordinaires de « futaies pour en disposer, néanmoins, à leur profit, « après l'âge de quarante ans pour les taillis, et de « six-vingts pour la futaie. »

Ces prohibitions peuvent paraître un peu absolues. L'ordonnance refusait de faire aucune distinction entre les forêts et ne laissait aucun jeu à l'initiative des officiers des Eaux et Forêts. Par un excès de réaction, la Révolution supprima toute cette réglementation considérée comme incompatible avec la liberté. La loi du 29 septembre 1791 sur l'Administration forestière ne laissa subsister aucune barrière contre la déforestation. L'ère révolutionnaire fut marquée par la mise en friche de nombreuses et magnifiques forêts. Une

seconde réaction survint. Mais, cette fois, le législateur ne se préoccupe plus uniquement d'assurer l'approvisionnement en bois d'œuvre. Il constate le grave péril que fait courir le déboisement au sol lui-même. Il a surtout pour but d'assurer la conservation des forêts des pays de montagnes.

« La condition de conserver les bois situés sur des
« montagnes où leur pente sera salulaire. Vous savez,
« Messieurs, à quels dégâts sont exposés les champs
« assis au pied de ces sols élevés. Dépouillés d'ar-
« bres, rien ne s'oppose plus à l'effort des torrents.
« Ils entraînent après eux mille débris dont ils cou-
« vrent la plaine et qui la frappent de stérilité.....
« Lorsque les forêts majestueuses qui attestaient
« l'antiquité du monde ont cédé à la cognée, les
« rochers, mis à découvert, ne se revêtent plus, les
« plaines perdent les sources de fécondité, et l'homme
« se ressent lui-même, dans l'air qu'il respire, de
« l'injure qu'il a faite à la nature en la dépouillant de
« son plus bel ornement (1). »

Assurément la commission aurait pu employer un langage plus simple. Il n'en est pas moins vrai que déjà elle comprenait tous les inconvénients que peut faire courir à un pays le déboisement des montagnes.

Le résultat de ces travaux fut la loi du 9 floréal an XI. Celle-ci ne visait pas les bois non clos d'une

(1) Exposé des motifs de la loi du 9 floréal an XI.

étendue moindre de deux hectares, à moins qu'ils ne fussent situés *sur le sommet ou sur la pente d'une montagne* (art. 5). Pour les forêts montagneuses ou supérieures à deux hectares, elles ne pouvaient être défrichées qu'avec l'assentiment de l'Administration (art. 1 et 2). D'ailleurs cette loi se présentait comme provisoire. Le législateur, qui voulait seulement faciliter la réparation des désastres commis pendant la Révolution, n'entendait limiter le défrichement qu'au cours d'une période de vingt-cinq ans (art. 1).

Lors de la rédaction du Code forestier du 21 mai 1827, on s'aperçut que le domaine forestier de la France était loin d'être reconstitué, et l'on prohiba le défrichement pendant un nouveau délai de vingt ans. (Titre XV, dispositions transitoires.) (1). Ce délai fut prolongé par une série de lois dont la dernière est celle du 21 juillet 1856.

Jusqu'ici le législateur avait réservé à l'Administration le pouvoir discrétionnaire de s'opposer au défrichement des forêts. Pendant la première moitié du XIX^e siècle, juristes et publicistes s'élevèrent contre la rigueur et l'arbitraire de ce système. Le colbertisme fut battu en brèche. La préoccupation d'assurer l'approvisionnement en bois d'œuvre n'était-elle pas surannée, alors que dans toutes les industries la houille

(1) D'ailleurs le législateur de 1827 ne se borne pas à reproduire le texte de l'an XI. Il lui fait subir quelques légères retouches.

commençait à remplacer le charbon de bois, et que le développement des moyens de communication permettait de recourir aux ressources forestières des pays étrangers (1) ? D'autre part, nous avons noté que le législateur commençait à se préoccuper des répercussions lointaines de la déforestation. La discussion qui s'éleva au Corps législatif lors de la préparation de la loi de 1859 manifesta l'existence de ces deux courants d'opinion contradictoire. On aboutit à une transaction. L'article 220 décida que les particuliers seraient dans tous les cas obligés de demander l'autorisation de défricher (2), mais que l'Administration ne pourrait la refuser que dans six hypothèses limitativement énumérées. La loi du 18 juin 1859 réglemente encore aujourd'hui le défrichement des bois appartenant aux particuliers. Nous nous bornons à en résumer méthodiquement les dispositions. Nous nous demanderons surtout quelles applications pratiques la jurisprudence a données à ce texte.

La loi ne vise ni les bois âgés de moins de vingt ans, ni les parcs ou jardins clos *ou* attenants aux habitations (3), ni les bois non clos de moins de dix hectares, à moins qu'ils ne fassent partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de dix hectares *ou qu'ils*

(1) Cf. Madelin, thèse citée, p. 38 et suiv.

(2) Sauf, bien entendu, dans le cas prévu par l'article 224.

(3) C'est par suite d'une erreur matérielle que la conjonction *ou* s'est glissée dans le texte au lieu de la conjonction *et*. (Cass., 6 nov. 1885, S. 86. 1. 44.)

ne soient situés sur le sommet ou la pente d'une montagne (art. 224) (1).

Ces exceptions mises à part, aucun particulier ne peut user du droit d'arracher ou défricher ses bois qu'après en avoir fait la déclaration à la sous-préfecture au moins quatre mois d'avance, durant lesquels l'Administration peut faire signifier au propriétaire son opposition au défrichement (art. 219). Nous n'avons pas à entrer dans le détail de la procédure de l'opposition. Ce qu'il importe de retenir, c'est que le défrichement ne peut être empêché par l'Administration que dans six cas.

Les cas 1, 2 et 4 sont relatifs au *maintien du sol* quand la conservation est reconnue nécessaire :

1° Au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ;

2° A la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents ;

4° A la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des sables.

Le n° 3 fait allusion à l'existence des sources et cours d'eau, c'est-à-dire, d'une manière générale, au régime des eaux.

(1) « Doit être considéré comme situé sur le sommet ou la pente
« d'une montagne et, en conséquence, ne peut être défriché sans
« autorisation préalable, le bois situé sur une élévation en forme
« d'éperon dont le point culminant est de cinq cent dix mètres au-
« dessus du niveau de la mer et de cent vingt-cinq mètres au-dessus
« de la vallée, et dont la pente est en moyenne de 45 0/0. » (Cass.,
13 déc. 1884, *Rép. for.*, t. II, p. 289.)

Les n^{os} 5 et 6 sont relatifs à la zone frontière et à la salubrité publique.

Les articles 221 et 222 s'occupent des sanctions : le propriétaire qui contrevient à l'article 219 est condamné à une amende calculée à raison de cinq cents francs au moins et quinze cents francs au plus par hectare défriché. De plus, le ministre des finances peut obliger le propriétaire à rétablir dans les trois ans l'état des lieux et, si ce dernier n'obtempère pas à cette invitation, le reboisement est effectué à ses frais par l'Administration forestière.

Nous n'avons mis en relief que les dispositions de la loi de 1859 qui sont nécessaires pour la compréhension des projets de réformes. Mais nous ne pouvons pas passer sous silence l'œuvre de la jurisprudence qui a singulièrement élargi la portée de la législation en vigueur.

Notons d'abord que les tribunaux, juges du fait, se montrent assez rigoureux pour décider si un bois est situé en montagne (1); mais ils sont surtout sévères pour apprécier les faits qui constituent le défrichement (2).

Les législations allemandes définissent le défrichement : « Un changement d'un fonds exploité depuis « longtemps sous la forme de bois en un fonds cultivé « différemment, notamment sous la forme d'une

(1) Cf. Cass., 13 déc. 1884, déjà cité. Ajouter Cass., 14 janv. 1830, D. p. 30. 1. 67.

(2) Cf. *Pandectes françaises*, art. *Forêts*, n^{os} 2.789-2.813.

« culture agricole ». Mais ce texte vise les conséquences du défrichement plutôt que le défrichement lui-même, et il vaut mieux comprendre sous ce terme *toute suppression définitive et par un moyen quelconque de la plantation en bois*. C'est à dessein que nous employons une expression aussi large. Le défrichement, d'après la jurisprudence, ne consiste pas seulement dans l'arrachement des pieds d'arbres et des souches, mais dans toute opération qui doit avoir pour résultat la destruction du bois (1). L'application la plus remarquable de ce principe, c'est que la coupe à blanc étoc, suivie de pacage par les bestiaux, qui détruisent les nouvelles pousses d'un bois, constitue le défrichement prévu par l'article 219 (2).

Le pâturage n'est évidemment pas prohibé isolément, et il en est de même de la coupe à blanc étoc. Le législateur de 1859 a repoussé un article 226 du projet qui assimilait au défrichement les coupes à blanc étoc dans les bois résineux. Mais la réunion de ces deux opérations peut constituer le défrichement visé et puni par la loi.

Une jurisprudence non moins intéressante est celle qui est relative au *défrichement temporaire*. Un avis émanant du Conseil d'Etat à la date du 13 novembre 1860 (3)

(1) Chambéry, 18 janv. 1877, D. p. 78. 5. 283.

(2) Arrêt précité. Ajouter Cass., 11 mars 1836, D. p. 36. 1. 332 ; Alger, 3 sept. 1877, D. p. 78. 5. 284.

(3) *Bull. ann. forest.*, art. 8, pag. 545.

décide : « Qu'en statuant, en exécution de la loi
« du 18 juin 1859, sur les déclarations faites par les
« propriétaires du bois, il n'y a pas lieu de tenir compte
« de l'intention manifestée de rendre le défrichement
« temporaire en reboisant le sol ; que, si les bois à
« défricher ne se trouvent pas dans l'un des cas de
« prohibition prévus par la loi, l'opposition au défrichi-
« chement ne doit pas être maintenue ; que, dans le
« cas contraire, il importe de s'opposer purement et
« simplement au défrichement, sauf à l'Administration
« à se concerter ultérieurement avec les propriétaires,
« pour qu'ils puissent entreprendre les opérations
« d'arrachage des arbres ou de culture momentanée
« du sol, qui auraient en vue la conservation du sol à
« l'état boisé. »

Conformément à l'esprit de cette circulaire, la jurisprudence décide que les propriétaires ne peuvent pas s'exonérer de toute sanction en déclarant qu'ils ont l'intention de procéder au reboisement (1). Mais si le propriétaire est autorisé à défricher à la condition de reboiser et qu'il ne s'exécute pas dans le délai fixé, la jurisprudence — étendant un peu la portée de la loi — décide qu'il tombe sous le coup de l'article 221 (2).

Telles sont les limitations qui, à l'heure actuelle,

(1) Paris, 16 juin 1860, *Rép. for.*, t. IV, n° 584, p. 28.

(2) Lyon, 4 avril 1864, *D.* p. 64. 2. 224.

sont apportées par la loi et la jurisprudence aux droits des propriétaires de forêts dans le but d'empêcher un déboisement excessif. Remarquons que les bois sont seuls protégés. Ces mesures ne concernent pas les pâturages et les prés-bois qui ne présentent pas une moindre importance pour la conservation des terrains en montagne.

§ 2. — Nous voulons seulement rappeler les mesures législatives qui protègent contre les déprédations des tiers les forêts appartenant à l'Etat, aux communes, aux établissements publics et même aux simples particuliers. En effet, si les propriétaires de forêts sont grevés de charges spéciales quant à leurs propriétés et quant à leurs jouissances, par compensation leurs bois bénéficient d'une protection à part. Les délits forestiers sont sanctionnés par des peines plus lourdes que les délits de droit commun, et sont réprimés par tous les officiers de police judiciaire concurremment avec les gardes particuliers qui, avant la loi de 1859, étaient seuls chargés de cette fonction (1). (Art. 57, 144, 192, 194, 200 et 188 du Code forestier.)

Pourtant il faut noter que le législateur tend à se montrer plus bienveillant pour les délits forestiers. Deux lois du 18 juillet 1906 ont abrogé « certaines

(1) Cf. sur ces points le récent ouvrage de M. Guyot, *Cours de droit forestier*, t. I, 1908.

« dispositions pénales jugées aujourd'hui inutiles et
« abaissé dans une forte proportion le chiffre des
« amendes dans un très grand nombre de cas » (1).

En conséquence, l'une d'elles a réglementé avec plus de bienveillance le pâturage dans les forêts soumises au régime forestier. L'autre a modéré plusieurs pénalités forestières, en particulier elle a supprimé ce célèbre article 146 qui punissait le seul fait de se trouver dans un bois « avec serpe, cognée, hache, scie, et
« autres instruments de même nature ». Et malgré la gravité du problème de la déforestation, on ne peut qu'applaudir à ce mouvement d'indulgence. Les causes du mal sont trop profondes pour qu'on puisse songer à l'enrayer par quelques pénalités exagérées, infligées aux maraudeurs ou aux pauvres gens (2).

(1) Exposé des motifs. Doc. parl., 1906, n° 2.994.

(2) Cf. pourtant des critiques contre l'abaissement des pénalités.
Rev. du Touring-Club, juin 1906.

CHAPITRE II

LA LOI DU 4 AVRIL 1882 SUR LA RESTAURATION ET LA CONSERVATION DES TERRAINS EN MONTAGNE.

§ 1. — *Législation antérieure.*

Les premières lois soucieuses de la richesse forestière de notre pays ne s'occupent que du déboisement. Pourtant les prohibitions et les mesures pénales sont manifestement insuffisantes pour réparer les déprédations qui se sont commises depuis plusieurs siècles. Un remède positif, le reboisement, s'impose. Dès le dix-huitième siècle cette idée se fait jour, dans certains arrêts des Parlements qui ordonnent aux propriétaires qui ont défriché leurs bois de reboiser une égale quantité de terrain. Nous voyons même qu'un arrêt du Conseil de 1765 répartit entre les riverains les dépenses effectuées pour arrêter les progrès d'un torrent (1).

(1) Cf. Champion, *les Inondations de la France*. — On peut citer dès le xvii^e siècle des arrêts de règlement du Parlement d'Aix des 7 octobre 1633 et 24 avril 1645, « portant injonction aux particuliers « de semer du gland aux lieux où ils coupent les bois, et aux com-

Au début du xix^e siècle, le législateur intervient. Le décret du 4 thermidor an XIII a pour but de s'opposer, par des travaux de toutes sortes, en particulier par le reboisement, aux ravages des torrents des Hautes-Alpes. Les travaux sont exécutés sur l'initiative des intéressés réunis en syndicat ou sur l'initiative du préfet. Ce régime est étendu en 1806 aux départements des Basses-Alpes et de la Drôme.

Plusieurs projets furent présentés au courant du siècle dernier. Le projet Lacave-Laplagne du 22 février 1847 chargeait seulement l'Administration de reboiser les forêts d'État et d'encourager les travaux de particuliers par ses conseils et ses subventions. Malgré sa timidité, ce texte fut repoussé par les Chambres.

Au contraire, la loi du 28 juillet 1860 *sur le reboisement* institua un régime particulièrement rigoureux. Cette loi n'est pas spéciale aux montagnes. De plus, elle ne vise que le boisement et non pas le gazonnement. Enfin, elle ne concerne que les terrains déjà dégradés et ne s'occupe pas de prévenir de nouvelles dégradations. En voici les dispositions principales : un décret rendu en Conseil d'État (et non pas une loi) déterminera les périmètres dans lesquels les travaux devront être effectués. Les particuliers propriétaires de terrains englobés dans les périmètres sont placés

« munautés qui n'en ont pas suffisamment de prendre un quartier de
« la terre pour y faire des clos et défenses ». (*Dictionnaire des Arrêts*
de Jacques Brillon, 1711, t. I, p. 295.)

dans une alternative : faire eux-mêmes les travaux ou être expropriés. S'ils choisissent le premier parti, ils doivent s'exécuter dans un certain délai et sans indemnités obligatoires. S'ils préfèrent l'expropriation, ils ne pourront rentrer en possession de leurs bois reconstitués que sous des conditions assez étroites et à charge de rembourser le prix des travaux. Les communes sont traitées plus rudement encore ; elles seront évincées sans indemnité de leurs bois dont l'État conservera la jouissance jusqu'à ce que tous les frais de reboisement aient été remboursés.

Cette esquisse de loi, à la fois incomplète et trop sévère, fut complétée et remaniée par la loi du 8 juin 1864 sur le *gazonnement*. On permit aux communes de recouvrer la possession de leurs bois en abandonnant la propriété du quart ou la jouissance de la moitié, et aux particuliers d'obtenir la même restitution par un sacrifice du quart de leur propriété. Mais surtout cette loi autorisa l'Administration à substituer le gazonnement au reboisement et elle admit le principe d'indemnités (non obligatoires, il est vrai) allouées aux communes.

Les deux lois de 1860 et 1864 soulevèrent un vif mouvement de réprobation parmi les populations qu'elles obligeaient au reboisement. On vit les habitants de certains villages forcer les ouvriers de l'Administration des forêts à désertter les périmètres. A Barèges, les paysans mirent le feu aux pépinières et aux

semis sur quatorze endroits différents (1). Cette irritation n'était pas sans fondement. Les particuliers ou les commerçants trop pauvres pour effectuer les travaux étaient souvent contraints d'abandonner à l'État une partie de leurs biens ; les populations pastorales, privées de leurs pâturages, étaient condamnées à l'émigration. L'application de la loi laissait également à désirer : l'Administration reboisait à tort et à travers, parfois sans raison suffisante, et gaspillait ses crédits en gênant outre mesure les propriétaires de forêts ; elle n'avait pas su se borner et avait demandé le classement d'une étendue excessive de périmètres. Enfin, comme le disait M. Cézanne (2), « c'est pour avoir combattu le déboisement partout qu'on ne l'a arrêté nulle part ; la loi est restée sans force parce qu'elle était sans mesure. » Si l'on ajoute à cela que la loi de 1864 n'établissait aucun remède préventif et qu'elle ne protégeait nullement les propriétaires contre l'arbitraire de l'Administration, on avouera qu'une loi nouvelle s'imposait. Celle-ci fut promulguée le 4 avril 1882.

§ 2. — *Économie de la loi du 4 avril 1882.*

Cette loi vise uniquement la protection et la reconstitution des terrains en montagne, mais, d'autre part,

(1) Cf. Maxime Miane, *la Question du reboisement*, p. 58 et suiv.

(2) Surell et Cézanne, *Etude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, 1872.

elle ne s'occupe pas seulement du boisement ; elle met sur la même ligne le gazonnement des pentes. Son but principal est donc le maintien ou la consolidation du sol : forêts et pâturages ne sont que les moyens employés pour la réalisation de ce but. Cela ne signifie pas d'ailleurs que le législateur ne se soit pas rendu compte de la valeur des bois et des pâturages considérés comme richesses économiques.

Nous avons vu que le législateur ne devait pas se borner à pourvoir à l'extinction des torrents là où ils existent déjà, mais qu'il lui appartenait d'empêcher la formation de nouveaux torrents en réglementant l'exploitation des bois et des pâturages. De là deux titres dans la loi de 1882 : *Restauration et conservation des terrains en montagne*. Le premier est relatif aux travaux obligatoires ou facultatifs de l'État ou des propriétaires de bois ; le second concerne la mise en défens et la réglementation des pâturages.

Le législateur de 1882 eut le mérite très réel de tenir compte de l'expérience faite par les précédents législateurs. Il ne se laissa pas entraîner par le désir très compréhensible de reconstituer d'un seul coup, et sans écouter les réclamations particulières, le sol de nos montagnes. Il sut procéder progressivement et sans rigueurs inutiles. Il sut combiner les mesures graves nécessitées par l'existence d'un danger « né et actuel » avec les mesures de simple prévoyance. Il chercha à s'attirer les sympathies des populations inté-

ressées en ménageant les droits et les intérêts des communes et des particuliers dans la mesure où ils étaient compatibles avec le bien public. Il ordonna la revision des périmètres trop vastes. Bref, la loi de 1882 est une loi de transaction et de demi-mesure. Elle montre à merveille qu'un compromis basé sur l'expérience est préférable à un système logique construit *a priori*. Essayons de retracer les grandes lignes du régime inauguré en 1882 (1).

I. — *Restauration des terrains en montagne*. — Cette mesure ne s'applique que dans l'hypothèse d'un danger né et actuel. L'article 2 établit le principe que l'utilité publique des travaux de restauration ne peut être déclarée que par une loi. C'était revenir au droit commun dont s'étaient écartées les lois de 1860 et 1864, et cette réforme doit être pleinement approuvée. Sans doute, le législateur manque de la compétence technique nécessaire pour juger de l'utilité des travaux à effectuer ; mais il ne statuera qu'après avoir été éclairé par les hommes de l'art, et son intervention donne aux intéressés plus de garanties qu'une simple décision du gouvernement ou de l'Administration.

Cette loi est précisément précédée d'un certain nombre de formalités qui ont pour but de permettre

(1) Les détails de l'exécution de cette loi sont réglés par le décret du 11 juillet 1882. Sur la loi et le décret, cf. surtout les commentaires de Tétreau (1883), Tassy (1883) et Guichet (1887).

au législateur de se prononcer en toute connaissance de cause. La principale de ces formalités est une enquête ouverte dans chacune des communes intéressées, c'est-à-dire dont le territoire est compris en tout ou en partie dans le projet dressé par l'Administration des forêts. Cette enquête est ordonnée par un arrêté préfectoral et le préfet fait déposer, en même temps, dans les mairies : 1^o le procès-verbal de reconnaissance des terrains accompagné d'un tableau parcellaire donnant notamment la contenance des terrains et le nom des propriétaires ; 2^o le plan des lieux dressé d'après le cadastre ; 3^o un avant-projet des travaux qui fait connaître « la nature et l'importance des travaux ainsi que l'évaluation approximative de la « dépense totale ». (Décret du 11 juillet 1882, art. 2.)

A côté de cette enquête, l'article 2 de la loi mentionne comme formalités préalables :

« Une délibération des conseils municipaux des
« communes intéressées ; un avis du conseil d'arron-
« dissement et un autre du conseil général ; un avis
« d'une commission spéciale composée : du préfet ou
« de son délégué, président, avec voix prépondérante ;
« d'un membre du conseil général et d'un membre du
« conseil d'arrondissement autres que ceux du canton
« où se trouve le périmètre, délégués par leurs con-
« seils respectifs et toujours rééligibles, et, dans l'inter-
« valle des sessions, par la commission départemen-
« tale ; de deux délégués de la commune intéressée,

« désignés dans les mêmes conditions par le conseil
« municipal ; d'un ingénieur des ponts et chaus-
« sées ou des mines, et d'un agent forestier,
« ces deux derniers membres nommés par le
« préfet. »

Le délai de l'enquête est fixé à trente jours ; il court de la signification de l'arrêté préfectoral. Après l'expiration de ce délai, un commissaire enquêteur nommé par le préfet reçoit dans chaque mairie les déclarations des habitants « sur l'utilité publique des travaux « projetés ». Le décret de 1882 (art. 3) ne parle pas des réclamations fondées sur les intérêts privés, mais les commentateurs admettent que celles-ci doivent aussi se faire jour (1). En fait, elles sont comme les autres enregistrées par le commissaire enquêteur.

Le préfet reçoit, de ce délégué, le registre des déclarations accompagné d'un avis motivé et des pièces qui ont servi de base à l'enquête ; il y joint les différents avis exigés par l'article 2 et envoie le tout au ministre de l'agriculture.

Le projet de l'Administration des forêts peut, du reste, comprendre un ensemble de terrains contenus dans le même système hydrographique. Dans ce cas, les formalités sont remplies séparément dans chacun des départements intéressés.

(1) Maxime Miane, *op. cit.*, p. 78.

Le ministre, saisi du ou des dossiers, soumet le projet de loi aux Chambres. Celles-ci ont le droit de consulter le Conseil d'État, mais ne sont point obligées de le faire, comme pour les chemins de fer d'intérêt local par exemple. Les Chambres ont d'abord à rechercher si les formalités prévues par la loi ont été suivies, puis à se prononcer sur l'opportunité de la mesure. Ce sont elles qui déclarent d'utilité publique des travaux à effectuer et qui fixent le périmètre des terrains sur lesquels ils doivent être exécutés.

La loi est publiée et affichée dans les communes intéressées ; de plus, le préfet doit faire notifier aux communes, aux établissements publics et aux particuliers les extraits du projet et du plan qui les concernent.

En principe, dit l'article 4, « les travaux de restauration seront exécutés par les soins de l'Administration et aux frais de l'État. » Pour ce faire, l'État doit, en général, mettre la main sur les terrains compris dans le périmètre.

Pourtant il est nécessaire d'envisager une hypothèse qui n'est prévue ni dans la loi ni dans le décret de 1882 : les terrains domaniaux peuvent se trouver compris dans les périmètres de reboisement. Quelle est la ligne de conduite qu'on devra suivre à leur égard ? S'il s'agit de forêts, l'Administration n'a aucune formalité à remplir avant d'effectuer les travaux. Pour les autres terrains, l'affectation est réglée par un décret

concerté entre le ministre des finances et le ministre de l'agriculture (1).

Mais les terrains domaniaux peuvent être grevés de droits d'usage au profit de communes, d'établissements publics ou de particuliers. Dans ce cas, il est nécessaire de remplir les formalités de l'expropriation relativement à ces droits d'usage. L'hypothèse n'est pas différente de celle des articles 21 et 39 de la loi de 1841 (2).

Quand les terrains ne font pas partie du domaine public, l'État les acquiert à l'amiable s'il le peut, sinon par l'expropriation. Ces deux sortes d'acquisitions sont soumises, sauf pour quelques points particuliers, aux formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 (3).

Supposons que le prix de l'indemnité ait été fixé à l'amiable ou qu'il ait été déterminé par le jury d'expropriation. D'ordinaire, l'expropriation effective est précédée du paiement de l'indemnité. L'article 21 en décide autrement : l'État a la faculté de payer le montant des indemnités par annuités, pourvu que chacune d'elles représente au moins le dixième du prix ; les annuités non payées portent l'intérêt au cinq pour cent.

(1) Ordonnance du 4 juin 1833.

(2) Cf. Tétreau, p. 53 et suiv., qui discute longuement la question et cite la jurisprudence et les auteurs.

(3) L'article 4 de la loi de 1882 ne paraît renvoyer à la loi de 1841 que pour l'expropriation. La cession amiable resterait soumise au droit commun. Mais tout le monde admet que ces deux sortes d'acquisitions sont réglées par la loi de 1841. Et il en est ainsi décidé par l'article 13 de la loi du 11 juillet 1882.

Ajoutons une remarque d'un assez grand intérêt pratique : puisque la loi de 1841 s'applique tout entière en principe, il faut admettre que l'Administration des forêts peut invoquer les articles relatifs à l'occupation temporaire des propriétés voisines.

Les biens fonds ainsi acquis par l'État restent dans le domaine privé, mais sont soumis à la contribution foncière. Pourtant les bois créés en vertu de la loi de 1882 bénéficient pendant trente ans des exemptions d'impôts (1).

Les travaux déclarés obligatoires par les lois particulières rendues en application de la loi de 1881 ne sont pas toujours exécutés par l'État lui-même. Les propriétaires, les communes et les établissements publics peuvent être chargés de faire les travaux nécessaires sur leurs propres domaines. Pourtant, à cet égard, l'État s'est réservé des pouvoirs très étendus de contrôle et de surveillance. En principe, c'est l'État qui doit faire les travaux ; les propriétaires ne bénéficient de cette sorte de délégation que s'ils parviennent à s'entendre avec l'Administration avant le jugement d'expropriation. La situation juridique est assez remarquable. Les propriétaires sont transformés pour ainsi dire en entrepreneurs. Ils doivent s'engager à s'occuper des travaux dans un délai débattu à l'avance

(1) Combinaison de la loi du 3 frimaire an VII, art. 5, et de la loi de 1882, art. 6.

avec l'Administration. Ils doivent respecter toutes les conditions de travail qui leur sont fixées. Ils sont soumis au contrôle et à la surveillance des agents des eaux et forêts. S'ils interrompent les travaux ou ne les conduisent pas suivant les termes du contrat, ils sont déchus de plein droit de la faculté accordée par le paragraphe 2 de l'article 4 (art. 11 du règlement d'administration publique).

L'État peut, du reste, accorder aux propriétaires une indemnité annuelle, mais il n'y est pas tenu.

Les propriétaires qui veulent user de la faculté d'exécuter eux-mêmes les travaux de restauration, peuvent, dit le dernier alinéa de l'article 4, constituer des associations syndicales conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865. Les articles 9 et 10 du règlement d'administration publique parlent en conséquence des deux sortes d'associations visées par la loi de 1865 : les associations libres et les associations autorisées. On sait que ces dernières jouissent seules du droit de recourir à l'expropriation pour acquérir les terrains qui leur sont nécessaires, et que la simple majorité y fait loi, mais qu'elles ne peuvent se former sans le concours de l'Administration.

L'allusion générale faite par l'article 4 aux associations syndicales de la loi de 1865 fait naître des questions délicates. La première qui se pose est de savoir si le législateur a entendu permettre à des propriétaires de constituer, avec le concours de l'Administration,

une association autorisée dans le but de profiter de la faculté de l'article 4, ou s'il n'a voulu faire allusion qu'aux associations libres.

La plupart des auteurs sont d'avis que cette deuxième solution doit l'emporter. « L'exécution des travaux « par le propriétaire, disent-ils, est une faveur faite « aux intéressés ; on ne saurait les obliger à accepter « par force cette faveur (1). » Cette opinion nous semble moins certaine. L'alinéa 3 de l'article 4 ne distingue pas entre les associations (2). On peut fort bien concevoir que le législateur ait donné au propriétaire le choix entre quatre partis : laisser faire leurs travaux par l'Administration, les faire eux-mêmes, individuellement, se constituer pour les exécuter en associations syndicales autorisées ou libres.

Si des associations syndicales autorisées se constituent pour effectuer des travaux de restauration, elles auront le droit d'acquérir par expropriation les terrains qui leur sont nécessaires, mais ici, naturellement, ce ne sont pas les formes des articles 16 et 18 de la loi de 1865 qui s'appliquent, mais celles de la loi de 1841. Il semble difficile de donner à une association syndicale des pouvoirs plus étendus que n'en possède l'Administration elle-même. Ce sera donc le jury ordinaire qui fixera le chiffre de l'indemnité, de même qu'une

(1) Miane, *op. cit.*, p. 92 ; — Aucoc, *Confér. sur l'administration et le dr. admin.*, t. II, p. 651 et 661 ; — Guichet, *op. cit.*, p. 106.

(2) Tétreau, *op. cit.*, p. 66.

loi, et non seulement un décret, doit intervenir pour édicter l'utilité publique.

La situation serait la même si une association syndicale déjà constituée et autorisée voulait bénéficier des dispositions de l'art. 4. C'est assurément l'hypothèse que vise l'art. 10 du règlement d'administration publique.

Mais s'il s'agit d'un terrain compris en dehors des périmètres fixés par la loi, les règles générales concernant les associations syndicales reprennent tout leur empire. Les associations autorisées exproprieront alors, d'après les articles 16 et 18 de la loi de 1865. M. Guichet pense que cette solution est regrettable.

« Il eût été préférable, dit-il, de soumettre à un régime spécial, de soustraire au droit commun une région déterminée dont il eût fallu fixer les limites (1). » Cette superposition de deux périmètres différents nous semble trop compliquée. En fait, la difficulté ne doit se présenter que fort rarement. L'Administration des forêts établit des projets de périmètres assez vastes pour qu'il ne soit point nécessaire aux associations syndicales autorisées d'exproprier les terrains qui n'y sont pas compris.

La loi de 1882 donne la place la plus importante aux travaux obligatoires, mais elle ne dédaigne pas les travaux facultatifs que prévoyait la loi de 1860. En

(1) Guichet, *op. cit.*, p. 107. M. Tétreau, *loc. cit.*, semble même dire que les associations autorisées devraient suivre les formes de la loi de 1882 même pour les terrains extérieurs aux périmètres fixés par la loi.

dehors des périmètres légaux, l'Administration peut accorder des subventions (en graines, en plants, en travaux, en argent) « aux communes, aux associations « pastorales, aux fruitières, aux établissements publics, « aux particuliers, à raison des travaux entrepris par « eux pour l'amélioration, la consolidation du sol et la « mise en valeur des pâturages » (art. 5). Sous le régime des lois de 1860 et de 1864, les terrains des particuliers ainsi reboisés avec subvention étaient soumis au régime forestier. Cette disposition disparut en 1884, comme beaucoup d'autres qui attentaient au droit de propriété. L'article 16 du décret décide seulement que l'octroi de la subvention aura pour conséquence de soumettre de plein droit au régime forestier le terrain des communes et des établissements publics qui ont profité des subventions.

En cas de mauvaise exécution, d'inexécution ou de détournement, le montant des subventions ou de leur estimation peut être répété par l'État.

Telles sont, dans leurs lignes essentielles, les mesures édictées par le législateur de 1882 pour assurer la restauration des terrains en montagne (1).

(1) Ajoutons les dispositions de l'article 6 : le paragraphe 1^{er} de l'article 224 du Code forestier, qui autorise le défrichement des jeunes bois pendant les vingt premières années après leurs semis ou leurs plantations, n'est applicable dans aucun cas au reboisement effectué en exécution de la présente loi. Mais les bois ainsi créés bénéficient sans exception de l'exemption d'impôts établie pendant trente ans par l'article 226 du Code forestier.

II. — *Conservation des terrains en montagne.* — Cette conservation est obtenue par la *mise en défens* et par la réglementation des *pâturages communaux*. Les auteurs ajoutent à ces deux mesures celles qui concernent la prohibition du *défrichement*, mais nous avons préféré traiter à part ces dispositions du Code forestier qui ne sont pas relatives uniquement aux terrains de montagne.

A. — *Mise en défens.* — Cette mesure s'applique au cas où les pentes montagneuses ne sont pas assez dégradées pour nécessiter la constitution d'un périmètre de restauration où le danger n'est pas *né et actuel*, mais lorsque les traces de ravinements naissants font craindre la survenue de nouveaux éboulements, la naissance de nouveaux torrents. Elle peut être prise à l'égard de tous les terrains de montagne : bois, prés-bois, pâturages, friches, cultures. Elle consiste dans la privation de jouissance imposée pendant un certain temps à des propriétaires.

La mise en défens exige les mêmes formalités que celles prévues pour la restauration des terrains, mais elle peut être prononcée par un décret rendu en Conseil d'État, et non par un simple arrêté préfectoral, comme le voulait le Sénat.

Le décret détermine l'étendue des périmètres à mettre en défens. Il fixe la durée de cette interdiction et le délai pendant lequel les intéressés pourront procéder au règlement amiable de l'indemnité.

En effet, cette privation de jouissance est compensée par une indemnité annuelle. Si l'Administration et les propriétaires ne peuvent s'entendre sur le montant de celle-ci, elle est fixée par le conseil de préfecture après expertise contradictoire s'il y a lieu. Les deux parties peuvent intenter un recours devant le Conseil d'Etat.

Le décret ne peut pas prononcer la mise en défens pour plus de dix ans. A l'expiration de ce délai l'Etat et les particuliers peuvent s'entendre pour la maintenir et, dans ce cas, le propriétaire continuera à toucher l'indemnité annuelle. Mais ce dernier n'est pas obligé d'accepter la reconduction du contrat. Il peut forcer l'Administration à acquérir les terrains à l'amiable ou par voie d'expropriation.

Presque toujours les pâturages sont possédés par les communes. Aussi l'article 9 envisage spécialement le cas où l'indemnité annuelle sera versée à la caisse municipale. Si les communes amodient les pâturages ou les soumettent à des taxes locales, la caisse municipale gardera le montant intégral de la somme. Si les habitants usent du droit de faire paître leurs troupeaux sans payer aucune taxe, c'est à eux que reviendront les arrérages. Il pourra arriver, du reste, que la commune ou les habitants reçoivent la totalité de l'argent (1). Les habitants furent ainsi assimilés à des

(1) Rapport déposé le 8 juin 1880. Doc. parl., Sénat.

usagers ; la part qui leur revient est déterminée par le conseil de préfecture. Ce ne fut pas sans difficulté que le Sénat adopta cette disposition qui distingue les droits de la commune des droits de la masse des habitants de la commune. On ne peut, cependant, qu'approuver une mesure destinée à rendre populaire une législation qui l'était si peu et qui empêche de tomber dans la misère les populations pastorales n'ayant parfois d'autre moyen d'existence que les ressources offertes par les pâturages communaux. Mais une fois que le conseil de préfecture a fait la division de l'indemnité entre la commune et les habitants, c'est le conseil municipal qui répartit la somme entre ces derniers. La loi n'indique pas de quelle règle il devra s'inspirer. Il pourra la distribuer par tête d'habitant ou par familles, ou se baser sur le nombre du bétail possédé par chacun. Cet arbitraire est regrettable à notre point. Sans doute le rapporteur émettait le vœu que les plus pauvres fussent favorisés ; mais il est à craindre que le conseil municipal, intéressé ordinairement à la question de la manière la plus directe, ne fasse pencher d'un autre côté la balance.

Quel sera le sort des terrains pendant la mise en défens ? Les habitants ne sont grevés que d'une obligation négative. Ils doivent s'abstenir de couper du bois ou de mener paître leurs troupeaux sur les terrains prohibés. Une disposition ingénieuse de l'article 11 assimile les délits commis dans leur périmètre à ceux

commis dans les bois soumis au régime forestier, même s'ils sont commis par le propriétaire. Mais, de plus, pendant la durée de la mise en défens, l'État pourra exécuter des travaux de plantations, de semis, de clayonnages. Il faut seulement que les travaux ne changent pas la nature du sol. D'ailleurs la loi de 1882, plus généreuse que les lois de 1860 et de 1864, décide que ces améliorations seront acquises sans indemnité aux propriétaires, qui peuvent ainsi bénéficier d'une plus-value considérable, tout en ayant été indemnisés de leurs pertes temporaires de jouissance.

B. — *Réglementation des pâturages communaux.* — Tandis que la loi du 18 juillet 1877, art. 17, ne donnait aux conseils municipaux que le pouvoir de régler le mode de jouissance des pâturages communaux, l'article 12 de la loi de 1882 oblige les communes à énumérer, dans un tableau annexé au règlement d'administration publique, un règlement concernant les pâturages.

Ce règlement devra contenir des dispositions relatives à la nature et à la limite des terrains communaux soumis au pacage. Il devra indiquer les diverses espèces de bestiaux et le nombre de têtes admises au pâturage, l'époque du début et de la fin de saison de pacage et toutes autres conditions concernant l'exercice de ce droit : désignation du pâtre commun, mesures d'ordre et de police, etc. A ce projet le maire joint la liste des amodiations et le relevé des baux des

pâturages. Le tout est envoyé au préfet, qui communique les pièces au conservateur des forêts et suscite les réclamations des habitants des communes. Puis il accepte le projet ou il le renvoie au maire en indiquant les modifications à faire. Si le conseil municipal se refuse à admettre ces modifications ou s'il n'a pas envoyé de projet avant le 1^{er} janvier de chaque année, le règlement est rédigé d'office par le préfet, après avis d'une commission spéciale prévue par l'article 13.

Que les règlements émanent du préfet ou que ce fonctionnaire se soit borné à les rendre exécutoires, ils peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir par tous les intéressés : le conseil municipal, les habitants, les amodiataires, les usagers. Ce recours est le seul qui appartienne aux amodiataires. Ils ne peuvent pas réclamer à la commune une indemnité à raison du trouble apporté à leur jouissance par le nouveau règlement. Ils pourront seulement faire résilier le contrat ou demander une diminution de l'annuité fixée par le bail (1). Il en sera de même, à plus forte raison, des habitants dont le droit d'usage était essentiellement précaire.

Les violations des règlements de pâturage sont poursuivies comme contraventions de simple police et punies d'une amende de un à cinq francs. En cas de

(1) Aubry et Rau, t. IV, p. 178 ; Guichet, n° 79.

récidive, les délinquants peuvent être condamnés à trois jours de prison au plus. La théorie des circonstances atténuantes est applicable.

Enfin, par l'article 22, les communes étaient déchargées d'une surveillance parfois fort onéreuse. La loi décide que « les gardes domaniaux appelés à veiller à « l'exécution et à la conservation des travaux dans les « périmètres de reboisement et de gazonnement seront « chargés, en même temps, de la constatation des « infractions aux mises en défens, aux règlements sur « les pâturages, et de la surveillance des bois communaux, de manière que, pour le tout, il n'y ait, « désormais, qu'un seul service commandé et soldé « par l'Etat ».

Cette disposition paraît excellente. La surveillance des pâturages est, parfois, trop onéreuse, pour être mise à la charge des communes souvent très pauvres des pays de montagne. M. Baudens citait au Sénat l'exemple d'une commune des Hautes-Pyrénées dont les revenus s'élevaient à trois cent quarante-huit francs et qui devait payer deux cent quarante francs par an à son garde. Le législateur ne s'en est pas tenu à cette disposition de la loi de 1882. Dans le budget de 1895, il a inscrit un crédit de 200.000 francs destiné à venir en aide aux communes pour le paiement des salaires des gardes forestiers dans les forêts communales (1).

(1) Séance du 5 février 1895, Chambre des députés.

CHAPITRE TROISIÈME

LES LACUNES DE LA LÉGISLATION ACTUELLE. — SON APPLICATION. — L'ŒUVRE DE L'ÉTAT ET DE L'ADMINISTRATION DES EAUX ET FORÊTS.

§ 1. — *Le déboisement.*

La législation actuelle sur le déboisement est loin d'être suffisante. Les mesures de protection ne sont guère complètes que pour les bois soumis au régime forestier. Il y a lieu de renforcer la prohibition du défrichement sur les montagnes, puisque là les forêts sont absolument nécessaires, tandis que dans la plaine elles ne constituent souvent qu'un luxe ou qu'un mode de culture semblable aux autres. Il y a lieu, aussi, d'assimiler au défrichement la coupe rase qui produit à peu près les mêmes inconvénients.

Mais, de plus, la législation existante n'est pas appliquée d'une manière assez ferme. Sans cela les sanctions pénales et civiles dont elle dispose suffiraient parfois à effrayer les propriétaires de forêts. Dans la séance de la Chambre du 18 novembre 1907, M. Germain Périer cite le cas d'un grand propriétaire con-

damné à deux mille francs d'amende pour avoir défriché ses forêts du haut Morvan, mais qui fut compris dans l'amnistie votée en faveur des condamnés à de petits délits forestiers. M. Périer rappelait aussi avec beaucoup de raison que l'article 221 donne au ministre des finances un excellent moyen de contraindre les propriétaires à réparer le mal. Dans la pratique on n'use pas de cette mesure de contrainte.

§ 2. — *Le reboisement.*

Nous devons nous occuper un peu plus longuement de l'application de la loi de 1882 relative au reboisement. Nous l'avons vu, son objet était double :

1^o Réparer les ravages déjà réalisés, restaurer la montagne en employant tous les travaux nécessaires et, en particulier, le boisement et le gazonnement, transformer en ruisseaux paisibles les torrents dévastateurs ;

2^o Empêcher les nouveaux désastres en prohibant l'usage des terrains menacés.

La première tâche a été dévolue à l'État : telle est l'idée fondamentale de la loi. On pourrait d'abord se demander ce qu'il faut penser ici de l'intervention de l'État. Mais sur ce point nous ne pouvons noter aucun désaccord. Tous ceux qui se sont occupés de la question reconnaissent que cette intervention est indispensable. Il ne s'agit pas là d'un monopole ou d'une

disposition inspirée par le socialisme d'État, mais d'une mesure de police et de sécurité publiques.

Si, d'une part, cette tâche ne peut être abandonnée à la bonne volonté des particuliers, d'autre part, l'État est le seul capable de la mener à bien. La question du reboisement et du gazonnement est une question qui intéresse la France tout entière. Il importe qu'elle soit traitée avec toute l'ampleur désirable par une grande administration. Il importe que des plans généraux soient établis pour qu'on puisse décider quels sont les travaux les plus urgents et à quel endroit ils doivent être exécutés pour présenter leur maximum d'avantages. Il importe que ces travaux soient conduits avec suite et fermeté, en ne tenant compte que de l'intérêt général et sans se laisser arrêter par les tiraillements inévitables entre communes et particuliers.

L'État dispose seul d'une administration et de capitaux suffisants pour réaliser cette grande œuvre. Nous aurons l'occasion de constater les magnifiques travaux effectués par l'Administration des eaux et forêts. Quant aux capitaux, nous ne devons pas nous dissimuler que le budget déjà si lourd ne doit pas accueillir sans mûres réflexions les nouvelles charges. Mais aucune hésitation n'est permise lorsqu'il s'agit d'une mesure qui intéresse à un si haut point la sécurité des habitants et la richesse nationale. D'ailleurs, les sommes nécessaires pour la restauration des mon-

tagnes sont infiniment moins importantes que celles qui, chaque année, sont distribuées sans profit aux victimes des inondations occasionnées par le déboisement (1). Nous nous occuperons, du reste, spécialement de cette question, — en somme la plus grave de toutes, — du manque de crédits, en mentionnant les propositions qui ont pour but de mettre l'argent nécessaire à la disposition de l'État.

Enfin, puisqu'il est nécessaire d'employer parfois contre les particuliers des mesures de coercition, il est préférable que l'État en prenne l'initiative, car l'action des associations syndicales serait trop fragmentaire et susciterait trop de conflits d'intérêts particuliers.

Aujourd'hui les députés et les sénateurs, éclairés par la vaste campagne qui s'est poursuivie en faveur du

(1) Pour nous borner à l'année 1908, rappelons le projet du 24 mars dernier présenté à la Chambre par les ministres de l'agriculture et des finances. L'exposé des motifs contient des vues dignes d'être relevées.

Les ministres rappellent que la loi du 7 novembre 1907 a déjà ouvert des crédits extraordinaires s'élevant à six millions à l'occasion des dommages causés par les orages et par les inondations. La moitié de cette somme devait être employée à la réparation des routes et constructions, mais il fut démontré qu'elles ne pourraient couvrir que 30 0/0 des frais occasionnés par les dégâts. Le projet propose donc l'octroi d'un crédit supplémentaire de un million et demi. Mais les crédits de l'année 1907 étaient aussi notoirement insuffisants pour réparer les désastres causés aux ouvrages d'hydraulique agricole et aux rivières obstruées et bouleversées : d'où impossibilité pour les associations syndicales des départements et des communes de faire face à leurs dépenses. Les ministres demandent, en conséquence, ouverture d'un second crédit de un million. (Doc. parl., 1908, annexe, n° 1628.)

reboisement, ne s'élèvent plus contre les principes de la loi de 1882. Il n'en était pas ainsi il y a quelques années. Le gouvernement se heurtait parfois à une vive opposition lorsqu'il présentait des projets de lois pour créer de nouveaux périmètres. C'est ainsi qu'en 1898, dans la séance du 14 mai à la Chambre des députés, le vicomte d'Hugues vint présenter un tableau fort poussé au noir des résultats de la loi. Il donna lecture d'une protestation du conseil municipal de Pereyre (Ardèche) : « Les agents forestiers se sont
« servis de cette loi pour venir jeter dans la conster-
« nation et le désespoir les susdits habitants en for-
« mant un périmètre de reboisement ne tendant à
« rien moins qu'à exproprier deux cent quarante et
« un hectares de terrain sur douze cent quarante-
« cinq, etc. »

Et, commentant ces réclamations, M. d'Hugues s'écriait : « C'est une sorte de cercle vicieux : plus vous
« mettez de charges sur le dos d'une population pas-
« torale, plus évidemment elle sera obligée d'aug-
« menter le nombre de ses troupeaux pour pouvoir
« vivre sur le terrain qu'elle habite. »

A cela on peut opposer un fait que très peu de communes se plainquirent du sort que leur faisait la loi. Pourtant ces critiques, nous le verrons, ne sont pas sans fondement.

Cette question réservée, on ne peut pas reprocher à l'État de s'être fait une part trop large dans la question

de la restauration des terrains de montagne. Certains auteurs ou hommes politiques, au contraire, ont fait grief au législateur de n'avoir pas donné à l'État un rôle encore plus étendu. Ces reproches ne sont pas davantage fondés, semble-t-il. C'est ainsi que le rapporteur du budget de l'agriculture, en 1907, déclarait à la Chambre qu'un relèvement de crédits serait inutile tant qu'on n'aurait pas modifié la loi de 1882, et qu'il appartenait à l'Administration d'établir une réglementation générale du pâturage en montagne (1).

Nous croyons, au contraire, que le système inauguré par la loi de 1882 est excellent, parce qu'il établit un juste compromis entre l'intérêt général et les nécessités de fait qui sont particulières à chaque commune. Nous verrons que, de l'avis des hommes du métier, c'est le manque d'argent qui empêche la loi de produire tous ses effets. Quant aux règlements de pâturages, ils présentent une garantie suffisante depuis que le préfet a reçu le pouvoir de les édicter à défaut du maire ou de contraindre le maire à les modifier (2).

Les difficultés auxquelles s'étaient heurtées les lois

(1) Déclarations de M. Ferdinand David, Chambre des députés, deuxième séance du 18 novembre 1907.

(2) Nous croyons pourtant qu'il conviendrait de compléter la liste des communes qui sont obligées de faire des règlements sur le pâturage. Cette prescription devrait s'étendre à toutes les communes pastorales. Depuis la loi de 1882, de sérieux progrès ont été accomplis dans ce sens : les décrets du 27 octobre 1897, du 15 mars 1901 et du 11 août 1907 ont allongé la liste des communes assujetties à la réglementation des pâturages.

de 1860 et de 1864 montrent que l'État ne doit entraver ou supprimer les droits des particuliers des communes que dans le cas de nécessité absolue. Aussi nous ne pensons pas qu'on puisse critiquer la loi de n'avoir pas imposé le régime forestier aux terrains reboisés avec subvention par des particuliers. A la vérité, ceux-ci pourront détériorer ces terrains par une jouissance abusive. Il ne semble pourtant pas que dans la pratique on ait rencontré des excès de ce genre.

Mais une lacune plus grave a été signalée immédiatement après la promulgation de la loi de 1882 (1) : le deuxième titre contient un article qui applique les peines du Code forestier aux délits commis dans les terrains mis en défens, mais aucune disposition analogue n'est contenue dans le titre premier, et ainsi les terrains les plus dégradés, qui ont besoin d'être restaurés, ne bénéficient pas des sanctions édictées par le Code forestier. Les contraventions qui y sont commises sont portées devant le tribunal de simple police et les peines ne peuvent dépasser quinze francs. Cette lacune devrait être réparée au plus tôt. M. Tétreau fait remarquer qu'il suffirait d'introduire des mesures pénales dans une des nombreuses lois qui établissent de nouveaux périmètres.

(1) Tétreau, *op. cit.*, p. 79 et suiv. Le projet de loi contenait, à ce sujet, un article 6 qui a été supprimé.

§ III. — *Application de la loi de 1882.*

La loi de 1882 avait ordonné la revision des anciens périmètres considérés comme trop vastes. L'Administration des eaux et forêts exécuta rapidement ce travail : au lieu de 219 périmètres contenant 139.506 hectares, elle n'en garda que 177, comprenant une étendue totale de 70.313 hectares.

Les terrains compris dans ces périmètres furent acquis par l'État. 22.079 hectares furent cédés à l'amiable ; pour 47.497 hectares on dut faire appel à l'expropriation. Ces opérations ne suscitèrent presque pas de difficultés. Elles furent accomplies dans les cinq ans qui suivirent la loi de 1882. (Cf. article 18 de cette loi.)

L'œuvre n'était que commencée. L'Administration détermina ensuite quels étaient les terrains dégradés qui, en dehors des anciens périmètres, tombaient sous le coup de l'article 2 de la loi. Elle aboutit à la rédaction de l'important tableau suivant :

RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	COM-MUNES	ÉTENDUE EN HECTARES DES TERRAINS TOMBANT SOUS L'APPLICATION DE LA LOI		
			Anciens périmètres	Nouveaux périmètres	Total
Alpes.	8	616	42.052	151.477	193.529
Cévennes et Plateau central.	6	333	22.526	68.889	91.415
Pyrénées.	5	214	5.735	29.313	35.048
Totaux.	19	1.163	70.313	249.679	319.992

Ainsi les travaux doivent porter sur 320.000 hectares en chiffres ronds.

Dans quelles proportions ces immenses travaux ont-ils déjà été effectués ? Nous n'avons pas de statistiques d'ensemble depuis 1892. A cette date, M. Demontzey publiait des chiffres qui montraient que les forestiers n'avaient pas perdu leur temps. Un bon nombre de périmètres sont déjà livrés aux opérations techniques (1). Le prix d'acquisition par l'État est, en moyenne, de 171 francs par hectare.

On lira encore dans le magnifique ouvrage de M. Demontzey la série de travaux qui furent entrepris par l'Administration des eaux et forêts. Les auteurs postérieurs se bornent à reproduire les renseignements qu'il est aisé de trouver dans ce livre. Ce sont là des développements techniques qui ne rentrent pas dans notre sujet.

Les Chambres ont déjà été plusieurs fois saisies de projets de lois tendant à déclarer d'utilité publique les travaux à entreprendre dans de nouveaux périmètres conformément à l'article 2 de la loi de 1882. Nous ne pouvons énumérer toutes ces lois dont l'objet est le même. Par exemple le 26 juillet 1892, ont été promulguées une série de lois relatives à l'expropriation de 22.568 hectares. Dans la discussion à laquelle nous

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 53.

(2) *Id.*, p. 54, 152.

faisions allusion un peu plus haut, il s'agissait de onze projets de lois de ce genre.

D'après M. Demontzey, au 31 décembre 1892 l'état avait acquis 100.711 hectares sur les 319.992 désignés par l'Administration. De ce chef, il avait dépensé :

Acquisition de 100.711 hectares.	17.002.540 fr.
Travaux faits sur les terrains acquis.	27.565.852 »
Travaux exécutés sur les terrains à acquérir.	1.036.604 »
Total.	45.604.996 fr.

Depuis cette époque les travaux se poursuivent régulièrement, ainsi qu'il résulte du tableau dressé par M. Miane :

Exercices	Contenance reboisée	Contenances réfectionnées	Dépense totale pour acquisitions et travaux
	hectares		Fr.
1889	3.694	1.287	4.969.644
1890	3.150	1.277	3.510.234
1891	2.890	1.764	2.749.862
1892	3.742	2.118	2.635.416
1893	3.565	2.485	2.534.902
Totaux.	17.141	8.931	16.400.059

Il est aussi intéressant de connaître en gros les travaux et les dépenses qui sont nécessaires pour mener à bonne fin l'application de la loi de 1882 (1).

(1) L'Administration avait fixé 95 périmètres à exproprier ; en 1892, 8 périmètres étaient déjà votés.

Depuis ce temps, le gouvernement a obtenu du Parlement un cer-

En 1892 M. Demontzey fixait ainsi les dépenses restant à faire :

Prix de l'acquisition de 219.281 hectares.	37.780.277 fr.
Prix des travaux à effectuer soit sur les terrains déjà acquis, soit sur les terrains à acquérir. . . .	120.932.528 »
Ce qui fait, en tout.	158.712.775 fr.

En tenant compte des sommes qui, chaque année, sont inscrites au budget (elles oscillent entre 3 et 4 millions), on peut se faire une idée approximative des dépenses qui restent encore à effectuer.

D'autre part, M. Demontzey fixait toujours en 1892 à 33.208.590 francs le montant des subventions à accorder au reboisement facultatif et aux travaux d'amélioration ou de régénération des pâturages de montagne.

§ 4. — *Les résultats de la loi de 1882.*

Tous ceux qui se sont occupés de la question se plaisent à reconnaître que les résultats obtenus sont excel-

lents. Un grand nombre de périmètres nouveaux : en 1898, 11 périmètres, ainsi que nous l'avons vu. De même la loi du 18 juillet 1906 déclare d'utilité publique les travaux de restauration à effectuer dans divers départements en exécution de la loi du 4 avril 1882, et la loi du 13 novembre 1906 permet d'exproprier les terrains compris dans le périmètre de la Payre (Ardèche), etc., etc.

lents (si on tient compte de l'exiguïté des crédits accordés), et qu'ils font le plus grand honneur à l'Administration des eaux et forêts. On pourra, si l'on veut, consulter les intéressantes monographies que M. Demontzey a consacrées aux torrents éteints, corrigés ou en voie de correction au moyen du reboisement et du gazonnement ; on y verra les résultats remarquables auxquels les forestiers sont déjà parvenus. Contentons-nous de citer sur ce point quelques lignes d'un rapport de M. Piccioli à la suite d'une mission forestière envoyée en France par le gouvernement italien :

« En ce qui concerne les moyens à opposer aux
« ravages causés par les eaux torrentielles et leur exé-
« cution suivant une pensée systématique appliquée sur
« une vaste échelle, *l'œuvre est totalement française.*
« C'est une entreprise glorieuse pour l'Administration
« forestière. » Cela était écrit dès 1887, au moment
où l'Administration avait à peine commencé la série
de ses beaux travaux.

Mais, naturellement, nous attirerons surtout l'attention sur les mécomptes qui se sont produits dans les résultats de la loi de 1882, puisque nous devons insister en ce moment sur les lacunes de notre législation.

On peut trouver que les remèdes déjà appliqués sont médiocres en comparaison du mal. Sans doute les ingénieurs et les forestiers ont déployé toute leur science et tout leur dévouement à la création de remarquables travaux d'art et de plantations modèles ;

mais ce ne sont là que des restaurations étroitement localisées ; la masse des terrains de montagne continue à s'émietter et à s'ébouler. Il ne faut pas croire que les terrains cessent d'être ravagés par le seul fait que l'État les acquiert ; il faudra qu'un long espace de temps s'écoule avant qu'on puisse s'occuper d'eux. « Le terrain emporté est celui de l'État, au lieu d'être celui des particuliers, remarque M. Miane (1), là est toute la différence. »

Aussi l'œuvre du reboisement et du gazonnement se poursuit avec une déplorable lenteur. L'État attend longtemps avant de pouvoir acquérir les terrains, mais surtout l'Administration est obligée de surseoir plus longtemps encore à la reconstitution des terrains achetés.

Ces retards sont dus, sans doute, en partie à la lenteur avec laquelle est poursuivie la déclaration d'utilité publique. D'importants projets, remarque M. Demontzey, ont exigé huit ans pour être votés sans la moindre opposition par le Parlement, alors qu'une seule année, voire même quelques mois auraient suffi pour la préparation et l'enquête locale de ces projets. Mais cette cause de retard n'est pas la plus importante. Si on la faisait seule intervenir, l'achèvement des travaux publics n'aurait exigé que trente-sept ans depuis 1892, toujours d'après M. Demontzey : douze ans pour la

(1) Miane, *op. cit.*, p. 128.

réalisation des acquisitions et vingt-cinq pour l'accomplissement des travaux.

Mais ces vues étaient singulièrement optimistes. En 1908, l'État n'a pu effectuer qu'une partie minime du premier point de ce programme. C'est que le grand obstacle au prompt achèvement des travaux, c'est le manque d'argent qui paralyse la bonne volonté de l'Administration (1).

D'autre part, en bien des endroits les travaux effectués ne produisent pas les bons résultats auxquels on aurait pu s'attendre. Les arbustes poussent lentement dans le sol ingrat des montagnes, et si un orage ou un éboulement se produisent avant que les plantations soient assez fortes, arbustes et travaux de maçonnerie sont emportés et tout est à recommencer.

Il se produit des abus flagrants en ce qui concerne l'allocation d'indemnité aux habitants des communes dont on a mis les pâturages en défens. Dans le discours cité plus haut, M. d'Hugues proposait de verser l'argent de l'indemnité aux habitants. Cette disposition se trouve déjà, nous l'avons vu, dans la loi de 1882, et elle produit parfois des conséquences regrettables. En premier lieu, la distribution opérée par le conseil municipal est souvent fort arbitraire. Mais on a vu mieux : certains habitants, alléchés par l'aubaine, ravagent,

(1) Nous consacrerons plus loin à cette question un paragraphe spécial.

paraît-il, systématiquement, leurs pâturages, afin qu'ils soient mis en défens.

En outre, les règlements de pâturages ne sont pas toujours établis avec l'impartialité et la compétence nécessaires. Le préfet se borne souvent à confirmer purement et simplement, sans examen sérieux, les règlements édictés par les maires, et trop souvent, les intérêts particuliers, les dissensions électorales, l'emportent sur la préoccupation du bien public. Il importerait que l'Administration veille à la confection de ces règlements pratiquement fort importants (1).

Enfin l'influence exercée par les mesures de l'Administration sur le mouvement et la richesse des populations est loin d'être aussi bon qu'on aurait pu le croire. C'est un fait que la dépopulation des montagnes s'accroît chaque année. On comprend que les habitants expropriés d'un village refluent vers les villes, mais nous croyons que la cause de cet exode doit être surtout recherchée dans des conditions économiques plus générales et qui ne s'appliquent pas seulement aux habitants des montagnes. Et, d'autre part, le seul mal causé par l'application de la loi de

(1) Aujourd'hui, dit M. Cardot, la quantité de bétail admise en pâturage est réglée non d'après l'état et l'étendue du pâturage, mais d'après le bon plaisir. L'éminent spécialiste signale aussi les inégalités flagrantes dans la répartition de la jouissance et des appropriations parfois fâcheuses. (*Op. cit.*, p. 96 et 97.) Mais il reconnaît les bons résultats du chapitre I^{er} du titre II de la loi de 1882 en ce qui concerne les pâturages de montagnes. (*ibid.*, p. 111.)

1882 n'est que transitoire. Il est certain que ces travaux enrichissent le pays et les populations en profiteront plus tard après en avoir souffert quelque temps. Pourtant, dès maintenant, il serait possible de soustraire les habitants aux vexations inutiles et de diminuer le chiffre de leurs impôts écrasants.

La loi de 1882 n'est pas populaire dans les montagnes, et parfois, l'Administration n'y est pas complètement étrangère. « Je puis prouver, disait au Sénat « M. Laborde, par des documents irréfragables, que « l'Administration ne fait pas toujours tout ce qu'elle « peut pour s'attirer la confiance et la sympathie des « populations (1). » Dans bien des endroits les périmètres ont été établis de telle sorte qu'ils rendent presque impossible la circulation des troupeaux et, si l'on fait passer les moutons par les terrains mis en défens, l'Administration impitoyable fait prononcer de lourdes amendes. De même il faut de longues formalités pour obtenir l'autorisation de ramasser le bois mort ; aussi il arrive souvent que les habitants, irrités, enfreignent les prescriptions des règlements de l'Administration ou des règlements communaux. Dans les Hautes-Alpes on dressa 1.060 procès-verbaux en une seule année (2). Sur tous ces points des réformes sont

(1) Sénat, séance du 6 juillet 1880.

(2) Discours du vicomte d'Hugues, Chambre des députés, séance du 5 février 1895.

possibles sans qu'il soit nécessaire de recourir à une loi nouvelle.

Pour ne retenir que les idées principales de cet examen critique de la législation actuelle, il apparaît que l'on peut formuler surtout quatre desiderata :

1° Il importe de renforcer la prohibition des déboisements et, d'une manière générale, de la dégradation des terrains en montagne ;

2° Il est nécessaire de hâter l'exécution des travaux et, pour cela, d'augmenter et de régulariser les crédits consacrés à la restauration des montagnes ;

3° Il faut diminuer encore dans la mesure du possible les vexations qu'a fait subir aux populations des montagnes l'application de la loi de 1882 et de donner aux propriétaires et aux communes lésées les dédommagements les plus rapides ;

4° Il faut organiser, à côté du régime forestier, un régime pastoral.

Telles sont les idées qui inspirent la plupart des projets et des propositions de réformes que nous allons passer en revue.

DEUXIÈME PARTIE

Les réformes proposées

CHAPITRE PREMIER

LE MOUVEMENT D'OPINION. — CLASSIFICATION DES PROJETS DE RÉFORME.

Les lois de 1860, 1864 et 1882 furent édictées sur les instances de l'Administration des eaux et forêts et après une campagne de presse assez vive ; mais depuis quelques années le mouvement favorable à la « res-
« taurateur des terrains en montagne » est devenu singulièrement plus ample et plus puissant. Les forestiers et les économistes sont parvenus à intéresser l'opinion publique à cette œuvre si nécessaire.

Le mérite de cette heureuse agitation doit être attribué, en grande partie, aux fonctionnaires de l'Administration qui consacrent à cette tâche leur dévouement et leur véritable talent d'exposition. Ceux-ci eurent, il est vrai, le bonheur d'être secondés par des savants avérés et des publicistes convaincus. Le Congrès de sylviculture, réuni à Paris à l'occasion de l'Exposition universelle de 1900, permit aux amis des forêts d'échanger leurs idées et de s'entendre sur les points où devaient surtout porter leurs efforts. Ce congrès donna lieu à maintes publications intéres-

santes, outre les rapports qui ont été recueillis dans un volume où nous avons déjà souvent puisé.

C'est surtout depuis 1900 que les idées ont fait leur chemin. De nombreuses sociétés se sont formées dans le but unique de reconstituer notre patrimoine forestier. La *Société forestière de France* et la *Société forestière de Franche-Comté et de Belfort* étaient déjà fondées, mais la dernière surtout acquiert, chaque année, un pouvoir de propagande plus considérable. Nous avons souvent eu recours aux articles documentés de son remarquable *Bulletin trimestriel*.

La *Société forestière des amis des Alpes* et l'*Association pour l'aménagement des montagnes* ne doivent pas être oubliées. Cette dernière, dirigée par M. Paul Descombes, s'occupe de trois questions : l'amélioration pastorale, le reboisement, la législation forestière et pastorale. Elle a tenu son premier congrès à Bordeaux en 1905.

Mais nous devons consacrer une mention spéciale au Touring-Club. Cette puissante association a multiplié ses efforts en faveur de la montagne. Maintes fois déjà les orateurs du Sénat ou de la Chambre ont tenu à la remercier publiquement de son généreux concours. Dans le rapport de M. Vigouroux, qui vient d'être distribué, nous lisons encore : « Votre commission
« est unanime à féliciter le Touring-Club de France
« de sa campagne si active et si éclairée en faveur du

« reboisement et contre le déboisement (1). » Par sa *Revue mensuelle*, par ses circulaires, par ses démarches, par les fêtes qu'elle organise, l'association du Touring-Club a fait partout pénétrer les idées les plus saines sur la question. En 1905 elle a créé un comité des sites et monuments pittoresques qui, sous la direction de M. Henri Defert, s'est occupé particulièrement de la restauration des montagnes. Elle a provoqué la création de sociétés scolaires forestières et s'est efforcée de répandre en France ces fêtes de l'arbre qui jouent à l'étranger un rôle parfois bien efficace (2). Ces initiatives privées n'ont pas été sans exercer une influence sur l'esprit du gouvernement.

Une circulaire du 2 février 1906, émanée du ministère de l'instruction publique, et une circulaire du 9 février 1906 (n° 693), émanée de la Direction générale des eaux et forêts, se préoccupent d'adjoindre à l'enseignement agricole des notions sylvo-pastorales.

Presque chaque année, à la Chambre et au Sénat, lors de la discussion de l'article du budget de l'agriculture consacré aux travaux de conservation et de

(1) Rapport de M. Vigouroux sur les propositions de lois présentées par MM. Ferdinand Bougère, Fernand David et Pierre Baudin, concernant notre régime forestier. (Déposé à la Chambre le 26 juin 1908, n° 1835.)

(2) Ces fêtes sont plus efficaces qu'on pourrait le croire, car elles servent de point de départ à des travaux de reboisement et parce qu'elles sont une occasion de former des associations forestières. Cf. par exemple *Revue du Touring-Club*, février et mars 1906, ou L.-A. Fabre, *Une fête de l'arbre dans les Pyrénées*, Paris, 1903.

restauration des terrains en montagne, quelques orateurs viennent solliciter un relèvement de crédits, et l'on peut voir que ces questions commencent à ne plus laisser le Parlement indifférent. Le 14 février dernier, une question de M. Deléglise, demandant au ministre de l'agriculture quel moyen il comptait prendre pour assurer le reboisement et combattre le déboisement, montra qu'aujourd'hui la Chambre est unanime à désirer des mesures énergiques. Les deux mesures indispensables furent mises en relief par l'orateur : 1° Il faut que l'État rachète souvent les forêts de montagne des particuliers ; 2° il faut qu'une loi plus sévère vienne punir les déboisements abusifs.

Sur les instances réitérées de plusieurs sénateurs et députés, le ministre de l'agriculture fit rendre le décret du 31 mars 1905 instituant une commission extraparlamentaire pour la revision du Code forestier. Malheureusement, il est vrai, cette commission ne comprenait que des hommes politiques et aucun sylviculteur de profession.

Les travaux de cette commission aboutirent à la rédaction de quatre projets déposés par M. Ruau, ministre de l'agriculture, le 14 février 1906 (1). Les trois premiers réformaient l'article 90 du Code forestier, réglaient le pâturage dans les forêts soumises au régime forestier et abaissaient certaines pénalités

(1) Chambre, doc. parl., n^{os} 2.292, 2.295.

forestières, ainsi que nous l'avons vu. Ils furent transformés en loi le 18 juillet 1906. Le quatrième, beaucoup plus important, était dirigé contre le déboisement des forêts appartenant aux particuliers. Après un rapport de M. Bonnevey, sa discussion fut ajournée sous le prétexte qu'il ne fallait pas voter à la légère une réforme aussi importante (1).

Ce projet fut repris en termes identiques le 20 février 1908 (2). Quelques jours après, le 28 février 1908, un arrêté du ministre de l'agriculture institua une commission pour « compléter l'œuvre du reboisement » et en atténuer les charges ». Cette commission, ajoutait le texte, aura également pour objet de rechercher les mesures à prendre pour assurer la conservation des forêts particulières.

Un peu auparavant M. Cazeaux-Cazalès avait présenté à la Chambre une proposition de loi générale qui visait un triple but : l'extension de la *loi de 1882* ; la prohibition plus sévère du *déboisement* ; l'organisation d'un *régime pastoral* (3).

Le 15 mars 1907, M. Fernand David émit une proposition de loi ayant pour but de mettre fin au *déboisement* du sol de la France (4).

Toujours en 1907 trois propositions portant sur des

(1) Chambre, doc., parl., 1906, n° 3 111.

(2) *Id.*, 1908, n° 1.526.

(3) Chambre, doc. parl., 6 nov. 1905. p. 406-411, n° 2.718.

(4) Chambre, doc. parl., 1907, n° 843.

objets plus spéciaux virent le jour : proposition de MM. Ferdinand Bougère et Fernand David (1) relative à la faculté pour les propriétaires de soumettre leurs bois au régime forestier (7 mars 1907) ; proposition de M. Ferdinand Bougère (2) portant modification des articles 6 et 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et autorisant les *associations*, reconnues d'utilité publique ou déclarées, à posséder des bois et des terrains à utiliser pour le reboisement (7 mars 1907) ; proposition de loi de MM. F. David et P. Baudin (3) ayant pour objet d'introduire dans la législation certaines dispositions permettant à divers *établissements ou associations* de coopérer à l'œuvre du reboisement du sol de la France (2 déc. 1907).

Ces trois propositions furent rapportées par M. Vigouroux (4) le 26 juin 1908. Joignons-y la proposition de résolution de M. Baudin (5) tendant à faire établir un inventaire des domaines forestiers de la France (4 févr. 1908).

Nous ne nous occuperons pas seulement des textes soumis au Parlement, mais nous nous adresserons encore aux articles et ouvrages des forestiers. Toutes ces propositions sont de contenu assez divers (6). Nous

(1) Chambre, doc., parl , 1907, n° 813.

(2) *Id.*, n° 814.

(3) *Id.*, n° 1.352.

(4) *Id.*, 1908, n° 1.835.

(5) *Id.*, n° 1.488.

(6) A la suite de la terrible catastrophe de Saint-Gervais, le conseil

devrons étudier à part celles qui visent directement le reboisement, c'est-à-dire l'extension de la loi de 1882, et le déboisement, c'est-à-dire l'aggravation des lois sur le défrichement. Mais nous consacrerons des développements spéciaux à la question financière, à la théorie de la nationalisation du sol, aux associations et aux sociétés qui peuvent coopérer à l'œuvre du reboisement. Nous ne retiendrons naturellement que les idées les plus importantes et les plus significatives. Nous ne pouvons être complet. C'est ainsi que nous traiterons brièvement des théories relatives à la réforme du pâturage, car elles n'ont pas encore été assez étudiées et condensées au point de vue législatif.

général de la Haute-Savoie, dans sa séance du 24 août 1892, a émis le vœu que l'on prenne d'urgence les dispositions nécessaires pour que l'Administration forestière puisse sans retard, en augmentant le personnel du service de reboisement :

1^o Faire visiter toutes les localités où quelques craintes pourraient se manifester et, ce qui serait mieux, revoir d'urgence nos massifs montagneux et prescrire tous les travaux de défense jugés utiles ;

2^o Fixer des zones de protection dans lesquelles les particuliers mêmes ne seraient pas libres d'abattre des bois sans autorisation spéciale ;

3^o Poursuivre activement le service du reboisement proprement dit ;

4^o Demander, s'il y a lieu, aux Chambres, de nouvelles lois touchant le régime particulier de ces zones de protection ;

5^o Solliciter des pouvoirs publics des crédits importants pour augmenter les chantiers forestiers et rassurer ainsi les nombreuses populations intéressées ;

6^o Enfin, créer une surveillance spéciale des glaciers, si déjà elle ne fait pas partie des attributions de l'Administration forestière. (Service du reboisement en montagne.)

CHAPITRE II

THÉORIE DE LA NATIONALISATION DU SOL FORESTIER ET DES FORÊTS DE PRODUCTION.

En présence de l'utilité publique que présentent les forêts, et devant les ravages du déboisement, on s'est demandé si le salut ne résidait pas dans la nationalisation du sol forestier. « La forêt, disait « M. Charles Dumont, devrait être, par sa nature « même, une propriété avant tout nationale et collec-
« tive (1). »

L'incapacité des particuliers à bien gérer leurs forêts, leurs tendances naturelles à faire passer leur profit immédiat avant l'intérêt général, la diminution des grandes fortunes qui interdit, de plus en plus, aux particuliers le luxe de posséder de vastes forêts, la nécessité d'entreprendre sur le sol forestier des travaux d'utilité publique sont autant de faits qui militent en faveur de cette mesure radicale.

Pourtant de nombreuses objections se dressent immédiatement pour la faire écarter (2).

(1) Chambre, séance du 5 février 1906.

(2) L.-A. Fabre, *l'Idée sociale et la protection du sol*, mémoire pré-

La première objection est de nature fiscale. Nous la traiterons indirectement lorsque nous étudierons le point de vue financier de la question du reboisement. Remarquons, d'ailleurs, que le rachat coûterait peut-être moins cher qu'on pourrait le supposer. Il suffirait que l'État, au lieu de vouloir exproprier les particuliers, préfère le procédé de la vente amiable, prenne son temps et use un peu de diplomatie. Les propriétaires de forêts tendent à se débarrasser de ces fonds onéreux et encombrants. Étant donné le morcellement des fortunes, l'État n'attendrait pas longtemps avant de mettre la main sur la plupart des terrains boisés de France. Cette année même, à la Chambre, M. Deléglise faisait ressortir la facilité des achats de forêts. Il citait le fait que le propriétaire de la forêt d'Amboise consentirait à la vendre pour 4 millions à l'État et que le Crédit foncier proposait d'avancer cette somme à 4 fr. 50 pour cent. Or, la forêt d'Amboise rapporte 150.000 francs par an (1).

Il est certain, d'autre part, que pour les propriétaires qui savent et peuvent attendre, et tel est bien le cas de l'État, les forêts sont susceptibles de rapporter

senté au congrès de Bordeaux pour l'aménagement des montagnes ; — Guyot, *Bulletin de l'Assoc. forest. de Franche-Comté*, décembre 1905.

(1) Question Deléglise, Chambre des députés, séance du 1^{er} février 1908. M. Ruau, ministre de l'agriculture, répondit fort justement qu'il ne pouvait pas à la légère créer un précédent si important.

des profits magnifiques (1). Le gouvernement a, en outre, sous la main le corps d'élite de l'Administration des eaux et forêts qui est admirablement préparé à régir les nouvelles acquisitions.

Néanmoins, ce sont les forestiers eux-mêmes qui signalent les dangers que présenterait la nationalisation des forêts : « La nationalisation de nos terres
« pauvres, écrit M. L.-A. Fabre, inspecteur à Dijon,
« portera un coup fatal à nos montagnes et, en même
« temps, à notre économie générale, aussi bien par le
« dépeuplement du sol que par la hiérarchisation coûteuse et stérile à laquelle se trouvera asservi, dans
« la suite, un nombre considérable d'activités (2). »

Il ne semble pas que le socialisme d'État doive produire ici un meilleur résultat que dans les autres domaines. Les faits qui ont suivi certaines acquisitions opérées en dehors des périmètres constitués permettent de prévoir ce que donnerait le système si on le généralisait. Après les achats partiels, l'Administration, dont le devoir est d'accomplir des travaux de restauration et de conservation et de tirer de la forêt son maximum de rendement, se montre plus rigoureuse et plus impitoyable pour les pauvres gens du voisinage que les anciens propriétaires. Dès lors, l'affaire est portée

(1) Cf. Puton, *Economie forestière*, 1898, t. I ; — Cardot, *la Mise en valeur des terres incultes par des travaux pastoraux et forestiers*, *Rev. des Eaux et Forêts*, 1^{er} déc. 1903 et 1^{er} fév. 1904.

(2) Fabre, mémoire cité.

sur le terrain électoral. Les partis avancés de la région s'emparent de la question. Ils mettent à profit les colères et les déceptions pour proclamer que l'acquisition par l'État n'a de raison d'être qu'à la condition de profiter à la collectivité. Ils n'ont pas de peine à irriter la population contre les agents forestiers (1). Il est à craindre que cette mainmise de l'État sur les forêts des particuliers n'entraîne une fâcheuse réaction. L'État aura de la peine à refuser des concessions précaires qui deviendront, à la longue, des droits d'usage définitifs. Il devra, certainement, entrer en lutte avec les syndicats ouvriers pour l'exploitation des produits et les travaux forestiers et sera, sans aucun doute, obligé de supprimer peu à peu toutes les clauses des cahiers des charges protectrices des intérêts du trésor. Il sera obligé d'augmenter démesurément le personnel de l'Administration des eaux et forêts. Celui-ci — à cause des nécessités électorales — perdrait peut-être insensiblement son esprit de discipline et sa compétence technique. Il sera peut-être tenté aussi d'accaparer les industries qui emploient le bois comme matière première.

Nous pouvons laisser sur ce point la parole à un spécialiste compétent, M. Guyot, professeur à l'École de Nancy.

« Le danger de la nationalisation du sol forestier,

(1) Guyot, art. cité, donne un exemple constaté *de visu*, p. 251-252.

« écrit-il, c'est le socialisme agraire qui, fatalement,
« va s'attaquer aux forêts..... Nous assistons en ce
« moment à une tentative de bouleversement du Code
« forestier et à l'énervement des dispositions répres-
« sives qui jusqu'à présent avaient été conservées.
« Vainement s'efforcera-t-on de limiter la revision à
« certains articles dont le maintien ne paraît pas in-
« dispensable : on ne donnera pas le change aux inté-
« ressés dont le but est de tout permettre aux dé-
« linquants qui paraissent seuls dignes de la faveur
« des lois. On peut être certain que cette revision, si
« elle aboutit, aura pour conséquence une aggrava-
« tion considérable des obligations et des charges du
« propriétaire forestier, un libéralisme excessif à
« l'égard de tous ceux qui, abusivement, entendent
« devenir les maîtres dans la forêt d'autrui. Tant que
« les forêts seront encore dans une forte proportion
« entre les mains des particuliers, on peut espérer que
« le droit de propriété individuelle sera suffisamment
« respecté et que, dans la lutte entre les propriétaires
« particuliers et les prolétaires, les premiers ne seront
« pas entièrement sacrifiés. Il n'en ira plus de même
« lorsque la nationalisation du sol forestier sera
« un fait accompli ; l'État sera alors aussi mal placé
« que possible pour résister à des appétits que ses
« représentants n'oseront pas refréner (1). »

(1) Ch. Guyot, art. cité, p. 250-253.

Nous devons conclure que la nationalisation systématique des forêts n'est pas une mesure désirable.

Mais lorsqu'il s'agit des forêts de montagne, et d'une manière générale des terrains en montagne, la question se pose d'une manière différente que lorsqu'il s'agit de toutes les forêts sans distinction.

Dans les hypothèses où l'État acquiert des forêts en montagne aux termes de la loi de 1882, il n'a pas pour but de réaliser une conception de socialisme agraire, de soustraire à l'appropriation individuelle une source de revenus et de la monopoliser. Il prétend simplement effectuer des travaux de protection nationale et d'utilité publique. Et de même que les buts sont bien différents, leur application sera loin d'être semblable : en vertu de la loi de 1882, le gouvernement ne doit s'occuper d'acheter que les terrains sur lesquels les techniciens ont déclaré que les travaux de restauration étaient indispensables. Il ne doit pas chercher à profiter des « bonnes occasions » qui lui sont offertes par les particuliers désireux de se débarrasser de leurs forêts. Les praticiens raisonnables pensent même que l'Administration ne doit exproprier ou acquérir à l'amiable que les terrains strictement nécessaires et qu'on fera mieux de procéder à la mise en défens toutes les fois que cette mesure paraîtra suffisante. On s'épargnera ainsi bien des embarras et bien des déboires.

Nous voyons donc qu'en vertu de la nature même

des choses, nous devons établir une distinction nette entre les forêts en général et les forêts de montagne (auxquelles nous pouvons joindre les landes et les dunes dont le boisement n'est pas moins nécessaire à l'intérêt général). Cette distinction écarte à jamais les risques du socialisme agraire. Elle permet aussi de s'opposer par des mesures rigoureuses aux défrichements les plus nuisibles.

L'idée d'un traitement spécial pour les forêts situées en montagne n'est guère appliquée aujourd'hui qu'au reboisement. Mais elle n'est pas moins juste lorsqu'il s'agit du déboisement. Les trois premiers paragraphes de l'article 220 du Code forestier sont à la vérité relatifs principalement au défrichement de terrains en montagne, mais les forestiers inclinent à penser que pour ces derniers une protection encore plus particulière est indispensable.

De là procède la théorie aujourd'hui acquise de la distinction entre les forêts ordinaires et les *forêts de protection*. L'idée ne date pas d'hier. En 1838, M. Anisson-Duperron, député, proposait de déclarer absolument libres les forêts dont, suivant lui, la destruction ne pouvait présenter aucun inconvénient sérieux et d'interdire rigoureusement le déboisement dans les forêts dont la conservation serait jugée utile et dont la liste serait dressée par l'Administration. Le principe ne fut pas admis par la Chambre. C'est à ce propos qu'une vive discussion eut lieu entre deux illustres

savants : Arago, qui affirmait que les défrichements de plaines sont nuisibles à la salubrité publique, et Gay-Lussac, qui soutenait que l'existence des forêts n'est pour rien dans la salubrité de l'air. Lors de la discussion de la loi de 1859, M. Dumiral vint soutenir la même théorie : il voulait que l'Administration fît une liste limitative des terrains qui ne doivent pas être défrichés.

Ce système a été appliqué en Italie par la loi du 20 juin 1877 et en Hongrie par la loi du 11 juin 1879 (1). On peut lui reprocher de sacrifier trop absolument les forêts de plaine qui ont bien aussi leur utilité. Mais cette idée de constituer des zones de protection, comme la loi de 1882 a constitué des zones de restauration et de conservation, n'a pas été abandonnée. Elle reparaît sous une forme moins simpliste dans les projets actuellement présentés ; elle se fait jour dans les théories des forestiers comme M. Guyot et dans les propositions de lois des députés comme M. F. David.

La vraie formule semble la suivante : toutes les forêts du territoire doivent être protégées, ne fût-ce que par l'obstacle d'une formalité administrative à remplir. Mais un traitement plus rigoureux doit être établi en faveur des *forêts de protection*. Celles-ci doivent être assujetties à un régime forestier spécial.

(1) Cf. Madelin, thèse citée, p. 176 et suiv.

CHAPITRE III

PROJETS CONTRE LE DÉBOISEMENT.

Après la loi du 18 juin 1859, la question du déboisement des montagnes passa au second plan et laissa la place à la question du reboisement qui, seule, depuis cette époque, attira l'attention du législateur. Pourtant, lorsque la loi de 1882 eut réglé d'une manière fort opportune le problème de la conservation et de la restauration des terrains en montagne, on dut s'apercevoir qu'il n'importait pas tant de rétablir les forêts que d'en empêcher la destruction. Ce n'est, d'ailleurs, que ces toutes dernières années que cette idée donna lieu à des propositions précises.

§ 1^{er}. — *Le projet de Code forestier de 1888.*

Le 16 juillet 1888, M. Viette, ministre de l'agriculture, déposa sur le bureau du Sénat un projet général de refonte du Code forestier. En ce qui concerne le défrichement, l'œuvre du législateur de 1859 était respectée dans ses grandes lignes. Il est certain qu'à cette époque le mouvement d'idées contre le déboisement

était loin de présenter l'intensité qu'il a prise depuis. Le ministre de l'agriculture proposait simplement de donner sur deux points plus de latitude à l'Administration :

« 1° Nous vous demandons, pour l'Administration,
« la faculté d'autoriser des cultures temporaires...
« qui font partie d'une espèce d'assolement et qui
« préparent le sol après l'exploitation des massifs
« d'un certain âge à un repeuplement en essences
« forestières.

« 2° Le ministre de l'agriculture pourrait aussi,
« lorsqu'il use du droit d'exiger le reboisement après
« une condamnation, accorder dans certains cas un
« délai plus long que celui de trois ans fixé par la
« loi (1). »

Une troisième disposition visait spécialement les terrains de montagne. D'après l'article 219 actuel, l'Administration peut faire signifier au propriétaire son opposition au défrichement dans les quatre mois qui suivent la déclaration à la sous-préfecture. Or, dans les régions montagneuses, il peut être malaisé de parcourir, pendant l'hiver, les forêts et de se rendre compte de l'état des lieux. De plus, il est onéreux de mettre en campagne les gardes généraux ou les inspecteurs de forêts pour le moindre bouquet d'arbres et en dehors de leur tournée. Aussi l'article 180 du projet

(1) Exposé des motifs. Annexe, Sénat, 1888, n° 537.

Viette faisait courir du 1^{er} mai de chaque année le délai de quatre mois.

Ces propositions, d'ailleurs opportunes, ne portaient que sur des points de détail. Elles ne furent pas plus votées que le projet général dans lequel elles étaient comprises.

Depuis lors, le Parlement s'est souvent occupé de la question du déboisement à propos de la discussion du budget de l'agriculture ou du vote des lois relatives à la création de nouveaux périmètres ; mais c'est à la suite du récent mouvement d'opinion soulevé par les forestiers qu'il a envisagé la question au point de vue d'une réforme législative.

§ 2. — *Projets extra-parlementaires.*

Au congrès de l'Association pour l'aménagement des montagnes qui a siégé à Bordeaux les 28 et 29 juillet 1905, deux mémoires fort intéressants furent présentés sur ce problème. M. Reynard traitait des *forêts d'utilité publique* et M. Guyot des *forêts de protection et du régime des bois particuliers* (1).

M. Reynard s'occupait successivement des forêts des particuliers et des forêts des communes et des établissements publics.

(1) Cf. le texte des propositions de lois adjoint à ce rapport à l'appendice. Cf. aussi *Bulletin de Franche-Comté et Belfort*, 1905, p. 257 et suiv., et déc. 1906.

En ce qui concerne les propriétés des particuliers (1), M. Reynard proposait qu'on classe les bois, forêts et terrains dont le reboisement et la restauration seraient reconnus nécessaires dans l'intérêt général. Ces bois seraient déclarés d'utilité publique par décret. On les assujettirait à un régime forestier spécial « déterminé par un règlement d'administration publique, et l'État pourrait les exproprier dans les « formes prévues par la loi de 1841 ». Quant aux bois et forêts non classés, ils peuvent être exploités et défrichés sans autorisation préalable. On voit que ce projet très simple ressemble fort aux anciennes propositions de MM. Anisson-Duperron et Dumiral. Même distinction absolue entre deux groupes de forêts. Mais précisément parce qu'il gratifiait d'une entière liberté les forêts ordinaires, M. Reynard était obligé de ranger un grand nombre de forêts dans la liste de celles qui devaient être soumises au régime forestier. Il se bornait à copier la liste donnée par l'article 220 du Code forestier (2). Ainsi ce projet peut paraître à la fois trop rigoureux et insuffisamment protecteur. D'une part, les forêts ne sont même plus soumises à la formalité d'une autorisation préalable; d'autre part, la mesure très grave de la soumission au régime forestier

(1) Art. 1, 4 et 5.

(2) Faisons aussi remarquer que l'article 1^{er} ne vise pas seulement les forêts existantes, mais encore des terrains nus dont le reboisement sera considéré comme nécessaire.

est appliquée à des bois qui pourraient bénéficier d'une protection plus libérale.

Le régime forestier appliqué aux bois des particuliers constituerait une véritable expropriation partielle :
« L'État devrait désormais intervenir par ses agents
« dans tous les actes de gestion pouvant avoir pour
« conséquence l'appauvrissement de la forêt. Les agents
« forestiers viendraient taxer la possibilité et devraient
« surveiller de quelle manière cette taxe serait perçue ;
« en d'autres termes, non seulement ils imposeraient
« un aménagement aux propriétaires, mais ils inter-
« viendraient dans l'assiette des coupes et dans le bali-
« vage des rescives (1). »

Un tel régime ne peut être appliqué à la légère. Il serait profondément injuste s'il s'appliquait à toutes les forêts, et on devrait alors lui préférer même l'expropriation totale qui, au moins, supprime mille difficultés. Il n'est de mise que dans les cas où l'utilité publique le rend indispensable, et il ne peut être imposé sans une juste et préalable indemnité.

M. Reynard s'occupe ensuite des propriétés des communes et des établissements publics (2) : font partie du *domaine public* les bois, forêts et terrains à reboiser ou restaurer, d'utilité publique, possédés par l'État, les communes, les établissements publics et

(1) Guyot, *Bull. de la Soc. forest. de Franche-Comté et Belfort*, p. 248 et 249.

(2) Art. 2 et 3.

toutes les sociétés ou associations reconnues légalement d'utilité publique. Leur sol est inaliénable, imprescriptible et exempt d'impôts.

On se souvient de la législation actuelle sur ce point. D'après l'article 90 du Code forestier, sont soumis au régime forestier les bois taillis ou futaies appartenant aux communes ou aux établissements publics qui auront été reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière par l'autorité administrative. Il serait bon d'écarter cette restriction et de déclarer que tous les bois de cette catégorie seront soumis à un régime très suffisamment efficace.

Mais M. Reynard ne dépasse-t-il pas la mesure lorsqu'il veut qu'on fasse rentrer tous ces immeubles en bloc dans le domaine public et qu'on les déclare inaliénables, imprescriptibles et exempts d'impôts ? Ces trois sortes de mesure ne pourraient, à la rigueur, s'appliquer qu'aux forêts communales *de protection*, et pour celles-là même il paraît rigoureux de leur imposer l'inaliénabilité. On pourrait, par exemple, déclarer qu'elles ne sont aliénables qu'en faveur de l'État.

L'exagération est encore plus manifeste lorsque M. Reynard fait tomber dans le domaine public les forêts de toutes les sociétés ou associations d'utilité publique. Cette mesure n'a vraiment aucune raison d'être et ne correspond pas du tout au but d'intérêt national que M. Reynard devrait seul envisager.

Au même congrès M. Guyot présentait un projet

beaucoup plus pratique qui devra servir de point de départ à toutes les propositions ultérieures. M. Guyot reconnaît qu'il faut classer à part certaines forêts. Il admet le principe des *forêts de protection*. Mais parmi celles-ci il ne range que celles dont le maintien est jugé indispensable pour la sécurité du sol national, c'est-à-dire au maintien des terres en montagne, à la défense contre les fleuves ou torrents, à la protection contre la mer et les dunes (art. 1). Ces forêts sont classées par un décret.

Et M. Guyot ne laisse pas au règlement d'administration publique le soin de fixer les mesures qui sont prises à l'égard des forêts de protection : « Elles sont, « dit-il, surveillées par les agents et préposés de l'État. « L'Administration des eaux et forêts leur impose un « aménagement, détermine la nature et la quotité « des coupes, le mode d'assiette de ces coupes, ainsi « que les autres mesures tendant à la conservation de « l'immeuble. Toutes les contraventions commises par « le propriétaire aux règles de jouissance qui lui sont « imposées sont considérées comme délits forestiers « dans la forêt d'autrui et punis en conséquence. » (Art. 3.) Telles seraient les grandes lignes du régime forestier appliqué aux forêts des particuliers.

S'occupant ensuite des forêts appartenant aux communes, aux sections de communes et aux établissements de communes, M. Guyot abandonne au droit commun (art. 90 du C. forest.) les bois ordinaires ;

mais pour les forêts de protection, ajoute-t-il, elles seront toujours soumises au régime forestier sans que l'exception fondée sur l'impossibilité d'aménagement ou d'exploitation régulière puisse, dans aucun cas, être opposée à cette soumission (1).

Et, comme la soumission au régime forestier constitue une grave atteinte aux droits des propriétaires, une véritable expropriation partielle, il importe de prévoir au moins une indemnité indirecte. Aussi l'auteur propose-t-il que les forêts *de protection*, quel qu'en soit le propriétaire, soient exemptes d'impôt foncier et de tous centimes additionnels, départementaux ou communaux (art. 5).

Enfin, plus prudent et moins exclusif que M. Reynard, M. Guyot admet que les forêts ordinaires des particuliers doivent demeurer régies par le titre XV du Code forestier, relatif au défrichement. Il laisse aussi en vigueur la loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne (art. 6 et 7).

§ 3. — *Travaux parlementaires.*

Le 6 novembre 1905, M. Cazeaux-Cazalet présentait à la Chambre des députés une vaste proposition de loi

(1) La proposition F. Bougère et David, du 7 mars 1907, soumet aussi au régime forestier les bois des communes et établissements publics qui en feraient la demande.

dans laquelle les articles 1 à 3 étaient consacrés au défrichement et à la conservation des bois (1).

L'auteur de la proposition s'occupait d'abord des défrichements commis par les particuliers. Il distinguait entre les forêts *de protection* qui, pour lui, étaient exclusivement des forêts de montagne, et les forêts ordinaires; mais cette distinction était pour lui accessoire. Il voulait assurer la conservation de toutes les forêts quelles qu'elles fussent.

M. Cazeaux-Cazalet s'occupait d'élargir la notion de défrichement en énumérant les actes qui seraient assimilés à des défrichements et tomberaient sous le coup des articles 221 et 222 du Code forestier. Ce sont « les exploitations abusives, l'exercice du parcours après exploitation, recépage ou incendie, et « tous faits quelconques qui auraient pour conséquence « d'entraîner la destruction ou d'empêcher la reconstitution pendant plus de deux ans de tout ou partie « de la forêt dans laquelle il est pratiqué ». En outre, les propriétaires eux-mêmes ne pourraient pas introduire des animaux dans leurs bois âgés de moins de huit ans à moins des peines prévues dans l'article 199, alinéa 2 (2).

Tel serait le traitement appliqué à tous les bois sans distinction. Mais, ajoute M. Cazeaux-Cazalet, un

(1) Chambre, annexe III, p. 406 et suiv., n° 2.718.

(2) N'oublions pas que la loi du 18 juillet 1906 a, postérieurement à la proposition Cazeaux-Cazalet, modifié l'article 199.

règlement d'administration publique fixera certaines zones montagneuses qui subiront un régime spécial. Ce régime consistera simplement en ceci, que les propriétaires ou leurs ayants droit ne pourront effectuer de coupes à blanc étoc sans autorisation préalable de l'Administration, et seront tenus de se conformer aux conditions prescrites par celle-ci. M. Cazeaux-Cazalet fixe enfin à dix ans au lieu de deux ans la durée de la prescription des actions qui ont pour objet les défrichements délictueux.

La proposition de M. Cazeaux-Cazalet s'inspire d'idées excellentes et a le mérite d'avoir été présentée la première à la Chambre. Mais nous estimons que son auteur aurait pu se référer avec avantage aux vues d'un spécialiste tel que M. Guyot. Sans doute la jurisprudence n'est pas absolument fixée sur les actes qui doivent être assimilés aux défrichements ; mais l'énumération de M. Cazeaux-Cazalet peut paraître étroite et arbitraire. Il semble bien qu'il suffirait de définir largement le défrichement et de s'en référer, pour le surplus, à la jurisprudence. D'autre part, la distinction établie entre les forêts de protection et les forêts ordinaires est un peu timide. Nous préférons le projet de M. Guyot qui organise pour les premières un véritable régime forestier minutieusement réglé et contrôlé par l'Administration.

M. Cazeaux-Cazalet s'occupe aussi de la conservation de tous les bois des communes et établissements

publics intéressant le régime des eaux. Sur ce point son texte ne manque pas d'ingéniosité. Modifiant l'article 91 du Code forestier, il propose de soumettre au régime forestier, à côté des bois reconnus susceptibles d'aménagement ou d'exploitation régulière, ceux qui auront été déclarés utiles au régime des eaux par l'autorité administrative.

Le 14 février 1906, M. Ruau, ministre de l'agriculture, déposa quatre projets de loi relatifs aux forêts. Les trois premiers furent à peu près intégralement votés et devinrent les lois du 18 juillet 1906 dont nous avons déjà parlé. Le quatrième, « portant modification de l'article 159 et du titre XV du Code forestier sur les défrichements et exploitations des bois des particuliers (1) », n'eut pas le même sort. Voici quelle en est l'économie :

Ainsi que son titre l'indique, ce projet n'est pas relatif aux seules forêts de montagne, mais à toutes les forêts des particuliers, c'est-à-dire, comme le rappelle l'exposé des motifs, à 6 millions d'hectares.

Le nouvel article 219 indique que les questions de défrichement seraient de la compétence du ministre de l'agriculture pour la décision à prendre, et de la section de l'agriculture du Conseil d'État pour l'avis qui doit intervenir, et non du ministre des finances et de la section des finances.

(1) Chambre, annexes, n° 2.995.

L'article 220 serait augmenté d'un septième alinéa. Le ministre, frappé de l'enchérissement et de la rareté des bois d'œuvre, voudrait permettre à l'Administration de s'opposer au défrichement dans le cas où la conservation des bois est nécessaire « au maintien des « conditions économiques existantes relatives à l'ap-
« provisionnement en bois d'œuvre ».

Cette disposition n'est pas sans gravité. Elle donne à l'Administration le droit de s'opposer à n'importe quel défrichement, car on ne peut, en cette matière, imaginer aucun *critérium* un peu précis. A partir de quel chiffre peut-on dire que le prix des bois d'œuvre est assez élevé pour que le défrichement doive être interdit ? Aucun technicien n'est à même de le décider. Aucune jurisprudence ferme n'est à même de s'établir. Voilà pourquoi cette réforme nous paraît dangereuse. Nous croyons qu'il importe de renforcer encore les mesures de prohibition lorsque la sécurité publique est en jeu ; mais on doit faire preuve de la plus grande modération, s'il s'agit simplement de maintenir à un certain taux le prix de telle ou telle marchandise. Ce n'est pas en empiétant sur le droit des propriétaires que l'on développera chez eux l'amour des forêts.

L'alinéa 2 de l'article 220 nouveau fait allusion non seulement à l'existence, mais à la régularité des sources et cours d'eau.

L'article 221 s'applique à fixer la jurisprudence que

nous avons déjà signalée. Il assimile au défrichement l'exercice du parcours après exploitation, recépage ou incendie qui aurait pour conséquence d'entraîner la destruction de tout ou partie de la forêt dans laquelle il serait pratiqué. Un second paragraphe permet au ministre d'imposer aux propriétaires le rétablissement des lieux, sans reproduire la limitation du délai de trois ans.

Le projet assimile aux bois situés en montagne, pour les protéger même lorsqu'ils sont inférieurs à dix hectares, les bois situés sur la pente d'une colline ou qui peuvent intéresser l'existence ou la régularité d'une source (art. 224).

Nous arrivons aux dispositions les plus importantes du projet Ruau :

Le Code forestier ne prévoit que les actes de défrichement ; le projet veut empêcher, en outre, « les « excès de jouissance des propriétaires portant non « sur le fonds mais sur la superficie, les méthodes « d'exploitation à outrance (1) ». Il oblige les propriétaires à remplir les formalités exigées pour le défrichement lorsqu'ils veulent faire exécuter des coupes qui sont hors de proportion avec les ressources normales de la forêt. En conséquence, les articles 219 à 222 sont applicables aux « coupes rases ou aux « coupes qui, par leur étendue et l'importance de leurs

(1) Expressions tirées de l'exposé des motifs.

« produits, dépassent cinq fois la possibilité moyenne
« de la forêt suivant les usages de l'exploitation » (art.
223 du projet).

Ces derniers mots constituent un premier adoucissement au système. Il ne faut pas employer des mesures absolues, remarquait encore cette année à la Chambre le ministre de l'agriculture : « Il y a des cas
« où la coupe à blanc étoc est absolument nécessaire,
« notamment dans les massifs résineux. C'est le seul
« moyen de régénérer la forêt (1). » Dans ces hypothèses, les particuliers n'auront à demander aucune autorisation. Si un conflit s'élève entre eux et l'Administration, ce sera aux tribunaux répressifs chargés de prononcer l'amende prévue par l'article 221 à décider si, oui ou non, les usages de l'exploitation ont été suivis.

Seconde restriction : l'article 223 du projet ne vise que les forêts traitées autrement qu'en taillis simples. Le système est encore assoupli à un troisième point de vue. Une fois que l'opposition a été formée et maintenue, l'Administration aura encore le droit d'user de tolérance. Quand le défrichement a été interdit, elle peut autoriser les défrichements ou cultures temporaires, sous condition de reboisement dans un délai déterminé. Ces cultures, explique l'exposé des motifs, sont, dans certaines localités, usitées depuis un temps immémorial, et font partie d'une espèce d'assolement.

(1) Discussion de la question Deléglise, Chambre, 13 février 1908.

Quand ce sont les coupes dépassant cinq fois la possibilité moyenne de la forêt qui ont été interdites, l'Administration peut également les autoriser « sous « conditions déterminées par elle ».

A part quelques détails, ce projet est relatif aux forêts en général et n'intéresse pas spécialement les terrains de montagne. Nous n'ajouterons qu'une critique. Les praticiens eux-mêmes auraient beaucoup de peine à déterminer d'une manière invariable ce qu'il faut entendre par la *possibilité* d'une forêt (1). Cette évaluation dépendrait donc de l'arbitraire de l'Administration. Au moment d'opérer une coupe importante, les propriétaires ne seraient jamais sûrs de n'être pas inquiétés sans s'être entendus à l'avance officiellement avec l'Administration. Cette restriction à leurs droits se comprendrait assez naturellement pour les forêts absolument indispensables à la sécurité publique. Elle paraît rigoureuse lorsqu'elle s'applique aux sept sortes de forêts énumérées par le projet Ruau.

Nous devons, enfin, relever la proposition de M. F. David (2) ayant pour but « de mettre fin au « déboisement du sol de la France ».

Cette proposition est relative aux forêts de plaines aussi bien qu'aux forêts de montagnes : « L'aire forestière de la France ne peut être diminuée, » déclare

(1) Puton, *Economie forest.*, t. I, *Bull. de la Soc. de Franche-Comté et de Belfort*, mai 1908.

(2) Déposée le 15 mars 1907, n° 843.

l'article 1^{er} qui, à vrai dire, exprime un souhait plutôt qu'il ne constitue une disposition législative.

L'article 2 soumet au régime forestier « la totalité « des bois, taillis et futaies, des prés-bois et parcelles « boisées quelconques appartenant aux communes et « établissements publics ». Nous croyons vraiment qu'ici on peut signaler un excès de centralisation. De même que les propriétés des particuliers, les propriétés des communes et des établissements publics ne peuvent être supprimées ou amoindries que lorsque l'intérêt public est en jeu. Nous préférons, sur ce point, le projet plus conciliant de M. Ch. Guyot.

Mais M. David s'occupe surtout des forêts des particuliers et, sur ce point, ses idées paraissent fort opportunes pour la plupart. Poussant à l'extrême la théorie des forêts de protection, il établit une division tripartite : 1^o forêts ordinaires ; 2^o forêts protectrices de plaines ; 3^o forêts protectrices de montagnes. Cette division, qui gradue habilement les prohibitions, peut au premier abord paraître compliquée. Mais il semble bien qu'elle corresponde à la réalité des choses :

1^o Pourtant nous croyons que l'on peut reprocher à M. David de se montrer trop sévère en ce qui concerne les *forêts ordinaires*. En principe, dit-il, tout défrichement est interdit dans toutes les forêts sans aucune exception (1). A la vérité, les propriétaires pourront

(1) M. David n'excepte que : 1^o les parcs ou jardins clos ou atte-

obtenir d'un arrêté du ministre de l'agriculture l'autorisation de défricher tout ou partie d'une forêt ordinaire, mais seulement s'ils justifient qu'ils ont au préalable procédé au reboisement d'une étendue de terrain au moins égale située dans la commune même ou dans les communes limitrophes. On voit combien sont aggravées les dispositions des articles 219 et suivants qui ne permettent à l'Administration de s'opposer au défrichement que dans des cas limitativement énumérés. Il est certain que cette diminution du droit des propriétaires ne serait pas votée sans d'énergiques protestations.

2° Peuvent être déclarées *protectrices* par décret, soit d'office, soit sur la demande des intéressés, toutes les forêts situées dans la zone inférieure à huit cents mètres et dont la conservation sera reconnue nécessaire aux six buts prévus par l'article 220 et, en outre, « au maintien des conditions économiques existantes » relatives aux besoins des populations bûcheronnes « et industrielles qui vivent de l'exploitation régulière de la forêt ». Dans ces forêts, ce sera le décret déclaratif qui indiquera les opérations licites et illicites. Nous avons déjà contesté l'opportunité de l'alinéa ajouté à l'article 220. Mais nous pensons, en outre, que la proposition réserve une trop grande part à l'arbi-

nants aux habitations ; 2° les bouquets de bois d'une étendue de moins de deux hectares lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de deux hectares.

traire du gouvernement. Sans doute les remèdes préventifs doivent varier suivant les forêts et suivant l'étendue du mal, mais il serait bon de donner quelques garanties aux particuliers qui possèdent des forêts.

3° Lorsque les forêts sont situées en montagne à une altitude supérieure à huit cents mètres ou qu'elles continuent des forêts de montagne, elles sont indistinctement déclarées *protectrices* par la proposition de loi, et elles bénéficient alors d'un régime spécial. Dans ces bois, la coupe à blanc étoc, même partielle, est interdite, sauf pour les bois taillis ; de même la coupe et l'enlèvement des arbres de moins de quatre centimètres de tour est interdite, sauf lorsque l'Administration les permettra, dans le but d'améliorer les forêts, et, dans ce cas, les agents forestiers devront contrôler l'opération. Cette idée très simple de M. David, qui consiste à établir un régime spécial pour toutes les forêts de montagne quelles qu'elles soient, n'est pas sans hardiesse. Nous croyons pourtant qu'elle finira par s'imposer, car elle est l'aboutissement de tous les desiderata formulés par les forestiers. Ce sera seulement aux praticiens à fixer les limites forcément un peu arbitraires des zones de protection. Peut-être seront-ils amenés à distinguer suivant les massifs montagneux ; car il est bien certain, par exemple, que ce n'est pas toujours à la même hauteur que les torrents se forment. Mais, en ce qui concerne la mesure de

protection à prendre, il nous paraît préférable d'organiser un régime forestier complet analogue au régime forestier déjà existant, — ainsi que dans le projet de M. Guyot, — plutôt que d'édicter un certain nombre de dispositions arbitrairement choisies (1).

(1) Nous laissons de côté, parce qu'elle sort de notre cadre et ne se pose pas uniquement pour les forêts de montagne, la question intéressante de la soumission volontaire au régime forestier. Cf. *Bull. de la Soc. forest. de Franche-Comté et Belfort*, déc. 1906, article de M. Broilliard. Une proposition de loi de MM. F. Bougère et F. David du 7 mars 1907 (Ch., doc. parl., n° 813) soumet au régime forestier : 1° les bois et les forêts dont les propriétaires ou locataires formuleront auprès du ministre de l'agriculture une demande en vue de leur assimilation aux établissements publics pour une période d'au moins dix ans renouvelable par tacite reconduction ; 2° les terrains que les propriétaires ou locataires s'engageront à faire boiser. Pour la critique de cette proposition, cf. le rapport de M. Vigouroux, déposé le 26 juin 1908, n° 1835.

APPENDICE

LA QUESTION DU GAZONNEMENT ET DES PATURAGES.

Nous ne parlerons des projets de réformes relatifs au gazonnement et aux pâturages que pour les situer au milieu des propositions concernant la conservation et la restauration des terrains de montagne.

Les pâturages ont été trop souvent sacrifiés. Cependant, dans bien des cas, ils peuvent rendre, en nécessitant beaucoup moins de frais, à peu près les mêmes services que les plantations (1). D'autre part, les nombreuses populations de montagne n'ont d'autres ressources que les pâturages qu'elles louent pendant l'été aux propriétaires de troupeaux transhumants ou sur lesquels elles envoient paître leurs propres troupeaux. Plusieurs fois déjà les doléances de ces populations ont été portées au Parlement ; nous avons déjà cité le discours du vicomte d'Hugues dans la séance du 14 mai 1898. Lors de la discussion du budget actuel, M. Flaissière se fit, au Sénat, l'interprète des plaintes des propriétaires des troupeaux de Pro-

(1) Cardot, *Restauration, aménagement et mise en valeur des pâturages de montagnes*, 1904.

vence. Il reprocha à l'Administration de reboiser à des altitudes où les plantations ne pouvaient réussir et qu'il serait préférable de regazonner (1). Cette remarque n'est peut-être pas dénuée de fondement. Il faut cependant confier à l'Administration tous les terrains dégradés ou déboisés, et c'est à elle qu'il appartient de décider s'il vaut mieux employer le gazonnement ou le boisement ; c'est une question technique et non une question législative.

Pour bien la résoudre, il importe au ministère de l'agriculture de faire leur place aux spécialistes de la question pastorale, qui contrebalanceront l'influence des forestiers de profession. Aussi, on doit applaudir au décret du 30 décembre 1897 qui créa à la Direction centrale des eaux et forêts un service des améliorations pastorales. M. Méline a présenté plusieurs fois au Sénat des observations fort remarquables à ce sujet. Il affirma, avec beaucoup de justesse, qu'on ne peut pas toujours et uniquement exproprier, parce que cela coûte cher et parce qu'ainsi on s'aliène les sympathies des populations. Voici, d'après lui, le langage qu'il faut tenir aux populations pastorales : « Nous
« allons, au lieu de diminuer vos pâturages, les aug-
« menter en les améliorant, et nous ferons deux parts
« des terrains que vous nous donnerez ; sur les pla-
« teaux nous constituerons de bons pâturages et, en

(1) Sénat, séance du 26 décembre 1907.

« retour, vous nous livrerez les terrains dénudés que nous reboiserons (1). »

Mais il importe de donner à ce service des améliorations pastorales un développement suffisant et des crédits spéciaux. Dans le budget actuel, le ministre de l'agriculture a emprunté au chapitre de la restauration et de la conservation des montagnes une somme de 100.000 francs pour les améliorations pastorales. Mais, avec ce système, c'est le service des améliorations pastorales qui prépare le projet et le service du reboisement qui l'exécute. Cette complication est fâcheuse.

Si le gouvernement tenait compte de ces desiderata, nous croyons qu'un grand progrès serait ainsi réalisé. Cependant il est incontestable qu'une loi serait fort utile pour organiser, dans son ensemble, le régime pastoral et donner plus de souplesse à la loi de 1882.

En 1899, la *Revue des Eaux et Forêts* ouvrit une enquête sur la question des pâturages en montagne (2). Le résultat de cette discussion fut qu'il fallait instituer un régime pastoral comme il existe un régime forestier : « Ce qui a réussi, ce qui est accepté pour les forêts doit convenir également pour les pâturages, en tenant compte de la différence qui existe entre

(1) Sénat, séance des 18 janvier et 26 décembre 1907.

(2) Cf. dans cette revue, 1899, Guyot, pp. 481 et 181 ; Dussant, p. 577.

« ces deux sortes d'immeubles (1). » On peut même remarquer à l'avantage des pâturages que ceux-ci sont presque toujours entre les mains des communes ou des établissements publics, et que, par conséquent, le régime pastoral est susceptible d'avoir une beaucoup plus grande extension que le régime forestier.

Et M. Guyot développa un projet de loi sur le régime pastoral qui a presque été identiquement repris par M. Cazeaux-Cazalet, dans la troisième partie de sa proposition de loi du 6 novembre 1905 (2).

Voici l'économie de la proposition de M. Cazeaux-Cazalet : *Soumission au régime pastoral.* — Seront soumis au régime pastoral tous les pâturages en montagne et hors montagne qui intéressent le maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes, la défense du sol contre les érosions et les envahissements des rivières ou torrents, l'existence des cours d'eau et le régime des eaux.

La soumission sera prononcée par décret sur la proposition de l'Administration des eaux et forêts, après consultation des conseils municipaux, des commissions administratives et des conseils généraux intéressés.

Aménagement et réglementation. — L'aménagement et la réglementation seront fixés par un décret rendu dans

(1) Guyot, revue citée, p. 482.

(2) Doc. parl., 1905, n° 2.718.

de semblables conditions. De plus, les articles 14, 15, 17 et 18 réglementent eux-mêmes certains points.

Travaux. — De même des décrets peuvent imposer aux communes et établissements publics propriétaires les travaux qui ont pour but la défense du sol et le maintien des terres. Les dépenses nécessaires seront imposées d'office par le préfet à titre de dépenses obligatoires sur le budget municipal, mais l'État devra accorder des subventions.

Surveillance et sanctions. — Les terrains soumis au régime pastoral sont surveillés par les gardes forestiers de l'État. Les délits qui y sont commis sont poursuivis comme les délits soumis au régime forestier. Les habitants, leurs concessionnaires ou locataires sont considérés dans l'exercice de leurs droits comme des usagers dans la forêt d'autrui et sont, par conséquent, astreints aux règles de police des usages forestiers. La proposition applique enfin aux pâturages les articles 144, 192 et 199 du Code forestier.

Ces projets sont encore loin d'être mis au point. En attendant qu'ils puissent l'être, il serait urgent, au moins, que l'on oblige les communes pastorales à édicter un règlement, et que l'on indique, dans une loi, un certain nombre de dispositions que celui-ci devrait nécessairement contenir. (Cardot, *op. cit.*, p. 96 et 97.)

CHAPITRE QUATRIÈME

LA QUESTION DE L'EXTENSION A DONNER AU REBOISEMENT.

Nous avons vu que la loi du 4 avril 1882 est excellente en général et qu'elle fut bien accueillie par la majorité des forestiers. Pourtant, depuis quelques années, elle est assez vivement attaquée. Les critiques, à vrai dire, émanent des hommes politiques et des publicistes (1) beaucoup plus que des forestiers (2).

On lui reproche, en premier lieu, de s'appliquer exclusivement aux montagnes et de rester étrangère aux régions de collines ou de plateaux qui, pourtant, peuvent être dévastés par l'action des eaux : ces dernières devraient donc profiter au même titre que les pays de montagnes des travaux de conservation et de restauration et des subventions accordées par l'article 5.

On fait ensuite grief à la loi de 1882 de ne permettre la déclaration d'utilité publique que si les travaux

(1) Cf. Tassy, *la Loi du 4 avril 1882*, exposé des motifs des propositions Bougère et David.

(2) Cf. pourtant Buffaut, *Insuffisance de notre législation en matière de conservation et de reconstitution des forêts*.

sont justifiés par un « état de dégradation du sol et des « dangers nés et actuels ». Par conséquent elle ne s'appliquerait qu'aux torrents et à leurs berges immédiates, aux ravins dégradés et non aux régions montagneuses qui les entourent. Et pourtant les travaux sont inutiles et perpétuellement à recommencer, si on ne comprend pas dans leurs périmètres des terrains plus vastes, si on n'étend pas les plantations en dehors de la « plaie et des lèvres » du torrent. Il suffit d'une pluie violente, d'une fonte de neige abondante pour anéantir les ouvrages construits uniquement sur les bords des torrents.

« Sont exclus de la déclaration d'utilité publique, « écrivait M. F. David, tous les terrains non dégradés, « tous ceux qui ne s'éboulent pas, ne se ravinent pas... « L'acquisition par l'État de ces surfaces réduites qui, « pour toute la France, ne représentent guère que « 200.000 hectares, lui permettra à peine d'installer « les ouvrages nécessaires à la correction du lit et à la « fixation du pied des versants... » Or, « on admet « que, pour qu'un massif forestier montagneux puisse « régulariser le régime des eaux, il faut qu'il recouvre « environ le tiers de la surface du bassin. M. Cardot, « inspecteur des forêts, dont on connaît la compétence, M. Audiffred, sénateur, qui a particulièrement étudié ces questions dans le Plateau central, « estiment que les travaux de reboisement, qu'ils « soient entrepris, d'ailleurs, par l'État, des com-

« munes ou des particuliers, devraient porter sur
« une surface de 5 à 6 millions d'hectares pour
« toute la France, c'est-à-dire, sur une surface plus de
« vingt fois supérieure à celle à laquelle paraît devoir se
« limiter l'action de la loi du 4 avril 1882 (1) ».

La proposition de loi Cazeaux-Cazalet du 6 novembre 1905 contenait des dispositions destinées à l'application des mesures prévues par la loi de 1882, toutes les fois qu'elles seraient nécessaires à la régularisation du régime des eaux.

Plus récemment, M. F. David présentait à la Chambre une proposition de loi qui fait partie de l'ensemble de ses projets de réformes relatifs aux forêts, et surtout aux forêts de montagne. Les remaniements de M. David porteraient sur les articles 1, 2 et 4 de la loi de 1882. Dans les articles 1 et 4 il se borne à ajouter aux travaux de restauration et de conservation prévus par la loi les travaux de reboisement ; il complète ainsi l'article 2 : « L'utilité publique des travaux
« de restauration et de reboisement nécessaires pour
« le maintien et la protection des terrains et pour la
« régularisation du régime des eaux ne peut être dé-
« clarée que par une loi. »

Mais nous pensons que les auteurs de ces deux propositions de loi se sont fait une idée exagérée des

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi présentée à la Chambre le 18 novembre 1907, annexes, n° 1.315.

lacunes de la loi de 1882. Nous croyons, à la vérité, qu'il est nécessaire d'appliquer les mesures de conservation et de restauration à des terrains autres que les terrains en montagne ; mais alors, qu'on se borne à faire pour certains terrains de vallées ou de plateaux une loi analogue à la loi de 1882. Pourtant nous croyons que, dès à présent, l'Administration pourrait, sans que de sérieuses difficultés soient soulevées, considérer comme « terrains en montagne » la plupart des « terrains de collines ou de plateaux qui peuvent être dévastés par l'action des eaux ».

Et surtout n'interprète-t-on pas d'une manière trop étroite cet article 2 qui exige des « dangers nés et actuels » ? M. David indique qu'avec cette formule on n'a guère acquis que 200.000 hectares de terrain. Oui, mais l'Administration a fixé à 320.000 hectares l'étendue des périmètres qui doivent être acquis en vertu de la loi de 1882. Et il est permis de trouver qu'elle s'est montrée timide. Un danger « né et actuel » n'est pas un mal déjà réalisé, mais un mal qui est sur le point de se réaliser, un danger imminent. Lorsqu'on dit qu'un pays est sous la menace d'un danger d'inondation ou d'éboulement, cela ne veut pas dire qu'il soit déjà inondé et ravagé. L'article 2 de la loi de 1882 devrait permettre à l'Administration de faire prononcer l'utilité des travaux de conservation et de restauration toutes les fois qu'elle juge qu'une région est menacée. Puisque M. Cardot, par exemple, estime que, pour

éviter tout danger, les travaux doivent porter sur une surface de 5 à 6 millions d'hectares, nous croyons que la loi de 1882 donne à l'Administration le droit d'acquérir 5 à 6 millions d'hectares.

Enfin nous ne pensons pas qu'il soit bon d'ajouter dans les articles 1 et 4 les travaux de reboisement aux travaux de conservation et de restauration. Les premiers ne sont légitimes que s'ils rentrent dans les seconds. C'est l'Administration qui doit juger s'il est opportun d'employer le reboisement, le gazonnement ou les travaux de maçonnerie.

On pourrait objecter à ces observations que ces propositions de loi auraient au moins l'avantage de stimuler le zèle de l'Administration et de l'enhardir à demander la déclaration d'utilité publique pour des travaux qui ne lui semblent pas aujourd'hui tomber sous le coup de la loi de 1882. Mais le malheur, c'est qu'on est arrivé à se persuader que la loi de 1882 ne permet plus d'entreprendre des travaux nouveaux, et que par conséquent il n'est plus nécessaire d'accorder des crédits nouveaux pour la conservation et la restauration des montagnes (1).

(1) Cf. Demontzey, *Extinction des torrents*, p. 185 : « Ce qui manque à l'Administration, c'est l'augmentation de son budget qu'il est urgent de relever à la hauteur des intérêts à sauvegarder. Elle ne saurait assumer la grave responsabilité du retard dans des travaux qui seraient insuffisamment dotés et coûteraient d'autant plus cher à l'État que leur période d'exécution sera plus longue, car les ravages des torrents, les désastres des inondations, sont bien des *dangers nés*

Lors de la discussion du budget de l'agriculture de 1908, comme plusieurs députés réclamaient le relèvement du crédit de 3.376.000 francs accordé à la restauration et à la conservation des terrains en montagne (chap. 63), le rapporteur demanda à la Chambre de repousser cette proposition : « Quand
« nous aurons des textes pouvant appeler des crédits
« d'application, nos collègues pourront solliciter de la
« Chambre l'effort financier qu'ils lui demandent de
« faire aujourd'hui... Jusqu'à ce que la législation soit
« refaite, l'Administration des forêts ne pouvait pas, j'en
« suis convaincu, utiliser avec la destination que leur
« donnent nos collègues les crédits qui sont demandés
« par eux. Cette Administration a su effectuer des
« travaux admirables dans les Alpes, mais elle ne peut
« rien faire en dehors du périmètre torrentiel ; or pour
« cette utilisation restreinte elle est dotée de subsides
« suffisants (1). »

Le rapporteur était M. David, qui n'était sans doute pas fâché de faire ressortir l'opportunité de sa proposition. Il exagérait manifestement, puisque des praticiens comme M. Demontzey estiment que la stricte application de la loi de 1882 exige un budget annuel de 5 millions, et nous croyons, d'autre part, que l'Administration se montre beaucoup trop timide. M. le

« *et actuels* invoqués par la loi, et leur intensité s'accroît chaque année,
« en progression géométrique. »

(1) Chambre des députés, séance du 18 novembre 1907.

président de la commission du budget crut apporter à la Chambre un renseignement décisif en indiquant que l'année précédente, sur un budget de 3.375.000 fr., 269.659 n'avaient pas pu être dépensés. Mais il arrive fréquemment que la somme affectée à un budget ne soit pas entièrement épuisée, car les travaux engagés grâce à ce crédit ne sont pas immédiatement payés. Encore une fois l'Administration des forêts pourrait, d'après les renseignements fournis par elle-même, faire pour 5 millions de travaux par an. On voit le danger qu'il y a à trop médire de la loi de 1882.

Nous croyons, au contraire, que notre législation est beaucoup plus parfaite en ce qui concerne le reboisement que pour empêcher les déboisements abusifs. De l'aveu des forestiers, la loi de 1882 est excellente et ne doit être remaniée qu'avec prudence. Peut-être pourrait-on, seulement, élargir son application et spécifier à l'Administration qu'elle a le droit d'agir sur des terrains plus étendus. Pourtant, n'oublions pas l'enseignement qui découle des lois de 1860 et de 1864. Ces lois avaient provoqué la création de périmètres qui furent bientôt considérés comme trop larges et qu'on dut restreindre en vertu de la loi de 1882. Quand bien même l'Administration aurait fixé des périmètres beaucoup plus vastes, on peut craindre que le Parlement refuse, comme aujourd'hui, de lui accorder des crédits suffisants pour réaliser ses

plans. La question qui domine tout en cette matière, c'est la question d'argent.

En ce qui concerne l'application de la loi de 1882, les déboires que l'on a rencontrés paraissent devoir se retrouver pareillement avec un texte modifié. Il faut toujours s'attendre à des difficultés, lorsqu'on entreprend une œuvre aussi colossale et que l'on est obligé d'entrer en lutte avec les intérêts immédiats des communes et des particuliers. Les points sur lesquels une réforme utile pourrait intervenir sont du ressort du gouvernement et de l'Administration beaucoup plus que du législateur.

C'est ainsi qu'il importe de ménager les crédits et de ne pas reboiser sans être certain de l'opportunité des travaux et de ne pas employer le reboisement lorsque le gazonnement est suffisant.

Nous n'avons pas l'intention de signaler les réformes utiles qui ont été préconisées en matière d'administration. Pourtant rappelons que les techniciens recommandent souvent la création d'un corps spécial de forestiers chargés de la conservation et de la restauration des terrains en montagne. Le décret du 23 octobre 1883 institua à l'Administration centrale des forêts un service temporaire exclusivement chargé d'assurer la bonne application de la loi du 4 avril 1882 relative à la conservation des terrains en montagne; mais ce service a été désorganisé par le décret du 26 décembre 1887 et le décret du 14 janvier 1888. M. Demontzey

affirme l'opportunité d'un personnel de ce genre :
« La formation et le maintien pendant la période des
« travaux d'un personnel spécial s'impose plus que
« jamais, écrivait-il dès 1893. Il faut aller vite, pro-
« duire beaucoup et à bon marché, attirer à nos tra-
« vaux les vives sympathies de l'opinion publique et
« justifier ainsi aux yeux du pays la noble et grande
« mission confiée au corps forestier. On est en droit
« d'espérer que le Parlement ne refusera pas les cré-
« dits nécessaires à cette légère augmentation dans le
« personnel du service extérieur des forêts (1). » Ici
encore on aboutit à une question de crédits.

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 173.

CHAPITRE CINQUIÈME

LE POINT DE VUE FINANCIER ET LA QUESTION DES SOCIÉTÉS
FORESTIÈRES, DES ÉTABLISSEMENTS D'ÉPARGNE ET DES
ASSOCIATIONS DÉSINTÉRESSÉES.

Les meilleures lois sur la conservation et la restauration des terrains en montagne sont condamnées à demeurer sans efficacité si leur exécution n'est pas assurée par l'octroi de crédits importants, et il faut que ces sommes soient trouvées dans le délai le plus bref.

« Pour que l'Administration des forêts puisse conduire à bien l'œuvre de salut public qui lui a été confiée, disait déjà au Sénat le rapporteur de la loi de 1882, il est nécessaire de lui donner les moyens de conserver et, au besoin, de rétablir sur certains points le vaste appareil de préservation que la nature oppose au fléau des inondations (1). »

Nous savons, d'autre part, ce que dit M. Demontzey sur ce point dans son ouvrage sur l'*Extinction des torrents*. (Voir notre note p. 136.)

Les hommes qui s'intéressent à cette tâche se sont

(1) Discours de M. Michel, Sénat, séance du 30 mars 1882.

donc occupés d'assurer aux forestiers un crédit annuel fixe. Le budget a déjà été lourdement grevé par les dépenses nécessitées par le reboisement. Nous avons relaté comment, dès 1888, l'Administration avait racheté les 70.000 hectares maintenus des anciens périmètres. Le gouvernement fut obligé, de ce chef, de contracter un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Cet emprunt, autorisé par la loi du 2 octobre 1888, s'éleva à 3.356.470 francs, payables en six annuités égales de 617.415 francs, pour amortissement de l'avance pendant la période de 1892 à 1897.

Entre 1883 et 1890 les crédits demandés se maintinrent aux environs de trois millions. En 1891 ils étaient de trois millions cent mille francs. En 1892, comme le gouvernement avait réduit ce chiffre à 2.472.585 francs, M. Lagnel fit voter un amendement élevant de 10.000 francs le crédit à titre d'indication.

Le 18 juin 1892, une proposition de loi fut déposée à la Chambre des députés par MM. Deloncle, Lagnel, etc., tendant à attribuer la somme annuelle fixe de 5 millions à l'œuvre de la conservation et de la restauration des terrains en montagne, mais cette proposition fut repoussée à cause de l'opposition du ministre des finances (1).

M. Demontzey approuva pleinement cette proposition. On sait que pour lui une période de trente-sept

(1) Chambre, doc. parl., 1892, n° 2.175.

ans était nécessaire mais suffisante à partir de 1892 pour parvenir à l'entière exécution de tous les travaux. Or, disait-il, il faut, pour obtenir le chiffre du budget annuel, diviser par 37 le total des dépenses restant à faire et s'élevant à 191.981.365 francs, « ce qui donne-
« rait une somme de 5.188.685 fr. qu'on peut réduire
« au nombre rond de 5.000.000. On est en droit, en
« effet, d'espérer, pendant cette période de trente-sept
« ans, la réalisation de diverses économies dans les
« prix d'acquisition de terrains comme dans l'exécu-
« tion de travaux, si l'on se décide à opérer avec
« l'esprit d'ensemble et dans les délais que nous avons
« indiqués (1). »

D'autres publicistes ou hommes politiques préféreraient qu'on consacrat une somme totale à l'ensemble des travaux (2). On demanderait à l'emprunt les 200 millions nécessaires. « Ce serait moins onéreux,
« au bout du compte, que de procéder par crédits
« annuels, crédits dont une grande partie est stérilisée.
« Nous avons, avec le système actuel, dépensé plus
« de 70 millions pour n'arriver qu'à un très maigre
« résultat. »

Cette idée semble être celle de M. Méline lorsque, ministre de l'agriculture, il disait à la Chambre : « Il
« ne faut que deux cents millions au maximum pour

(1) Demontzey, *op. cit.*, p. 182 et suiv.

(2) Cf. Miane, *op. cit.*, p. 145.

« achever l'œuvre entière de salut et de sauvegarde
« pour l'avenir. Et encore ces 200 millions seront-
« ils restitués à la France par les richesses forestières
« qu'ils nous donneront. »

M. Trélat le répétait à la Chambre en 1895 :

« Si vous continuez à procéder par petites fractions
« budgétaires, vous dépenserez beaucoup d'argent et
« vous ne remédiez à rien. Il faut faire une dépense
« de premier établissement. Il faut emprunter 200
« millions. Si jamais emprunt est légitime et fruc-
« tueux, c'est bien celui-là. Ce n'est qu'ainsi que
« nous reboiserons nos montagnes. »

Malheureusement les charges sans cesse croissantes de notre budget empêcheront toujours cette proposition d'être votée. Ce projet, qui paraissait encore possible il y a 13 ans, ne pourrait plus être présenté en 1908. En 1904, le crédit accordé fut diminué de 225.000 francs, et lors de la discussion des budgets suivants les orateurs qui s'intéressent à la question obtinrent à grand'peine qu'on élevât le chiffre de 1.000 francs, à titre d'indication.

Devant le refus prudent et systématique de tous les ministres des finances de consentir à une augmentation, certains forestiers ou hommes politiques cherchèrent à se procurer de l'argent par des moyens détournés pour réaliser des améliorations si désirables. M. le sénateur Audiffred, surtout, s'efforça de trouver des ressources ailleurs. Il est bien difficile de songer à s'adresser aux

communes rurales qui, suivant l'expression de M. Ruau, « se confinent dans une espèce de méfiance « et de routine avec laquelle tout progrès devient impossible ».

On cite au Sénat le cas de cette commune de Chalmazel à qui le gouvernement et le Touring-Club avaient offert 5.000 francs pour mettre en valeur 500 hectares de terrain qui, d'après les calculs, devaient rapporter 15 francs au lieu de 75 centimes par hectare. Par un entêtement inexplicable, la commune refusa (1).

Aussi, M. Audiffred essaya de trouver ailleurs des concours. Il chercha à intéresser les sociétés minières qui, en France seulement, consomment pour 50 millions de bois, les villes qui ont besoin de veiller à la conservation des sources et des cours d'eau, et par conséquent au maintien des forêts, les chemins de fer qui utilisent tant de bois pour les travaux ; mais il crut opportun de s'adresser surtout aux institutions de prévoyance (2).

Faisant remarquer que les caisses d'épargne ont 4 milliards à la Caisse des dépôts et consignations, que la Caisse nationale des retraites possède 1.500 millions, que les sociétés de secours mutuels possèdent un capital de cinq cents millions, il demandait

(1) Sénat, séance du 18 janvier 1907.

(2) *Id.*, 18 janvier et 26 décembre 1907.

qu'une partie minime de ces 6 milliards fût affectée à des prêts agricoles, et, en particulier, à des prêts consentis à des sociétés ayant pour but l'achat et la reconstitution des forêts, ou même servir à des placements forestiers directs sur les indications fournies par les agents de l'Administration. De son côté, M. de Gailhard-Bancel présenta à la Chambre une proposition de résolution invitant le gouvernement à autoriser la Caisse des dépôts et consignations à employer en prêts de ce genre une partie des fonds provenant des versements de sociétés de secours mutuels et des caisses d'épargne (1). Mais le ministre des finances demanda avec vivacité le rejet d'un projet « qui pourrait avoir les répercussions les plus redoutables au point de vue de la fortune publique, au point de vue des déposants des caisses d'épargne et des déposants des sociétés ».

Il semble bien qu'au Parlement le débat n'ait pas eu toute la précision ni toute l'ampleur dont il était susceptible. Voilà sans doute pourquoi les propositions de MM. Audiffred et de Gailhard-Bancel se heurtèrent à une opposition irréductible.

Nous croyons qu'il faut distinguer entre les associations qui se proposent l'amélioration des terrains en montagne d'une part, et les sociétés d'épargne d'autre part. Et il faut faire une troisième catégorie

(1) Chambre des députés, séance du 18 novembre 1907.

pour les sociétés forestières proprement dites. Ces trois sortes de groupements peuvent être appelés à jouer des rôles bien différents, et leurs actions ne doivent pas être confondues.

1. — *Associations*. — On sait que les associations vivant sous le régime de la loi de 1901 ne peuvent pas posséder d'autres immeubles que ceux indispensables à leur fonctionnement (1). Cette disposition si étroite a été maintes fois critiquée par les sociologues appartenant à toutes les opinions. Nous n'avons pas à traiter dans son ensemble cette vaste question. Remarquons seulement combien elle est mal réglée pour la matière qui nous intéresse. L'État se déclare incapable de trouver des crédits suffisants pour assurer la vaste besogne qui lui incombe en vertu de la loi de 1882. Voici, d'autre part, des associations qui ne demanderaient qu'à prêter à cette œuvre leur concours pécuniaire. Même si elles se proposent comme but principal ou accessoire la conservation de notre patrimoine forestier, même si elles s'appellent le *Touring-Club* ou l'*Association pour l'aménagement des montagnes*, elles n'ont pas le droit d'acquérir l'emplacement d'une pépinière, l'emplacement d'un champ d'expériences ou d'un chemin de desserte ; aussi on comprend que, sans vouloir toucher à l'ensemble de la loi de 1901, on se soit préoccupé de la reviser en ce qui concerne le

(1) Art. 6 et 11.

droit de posséder des forêts. La commission instituée par le décret du 31 mars 1905 fut saisie d'un grand nombre de vœux émanant de sociétés forestières ou agricoles, de conseils généraux, de chambres de commerce, pour que « les associations soient autorisées à acquérir à titre onéreux, posséder et administrer des forêts ou des terrains à boisier ».

Au congrès tenu en 1905 par l'*Association pour l'aménagement des montagnes*, M. Ch. Guyot donnait aux associations « qui se proposent dans un but d'utilité publique l'amélioration des terrains en montagne des terres vaines et vagues et des landes par le boisement, le droit d'acquérir et de gérer les terrains nécessaires à leur fonctionnement dans la limite indiquée par le décret qui les autorise » (1). La formule est vraiment bien timide. Elle ne comprend que les associations reconnues d'utilité publique ; elle laisse le droit d'acquérir à la merci du décret d'autorisation. Son expression « les immeubles nécessaires à son fonctionnement » est singulièrement étroite.

On ne saurait faire le même reproche à la proposition de loi très libérale présentée le 7 mars 1907 à la Chambre par M. F. Bougère (2). Cette proposition s'occupe successivement des associations simplement déclarées et des associations reconnues d'utilité publi-

(1) Cf. à l'appendice le texte de ce projet.

(2) Doc. parl., Chambre, 1907, n° 814.

que. Les premières reçoivent le droit de pouvoir, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer des bois, des forêts et des terrains qu'elles s'engagent à reboiser à leurs frais avec ou sans le concours des subventions ou à utiliser pour le reboisement. Les secondes peuvent même acquérir à titre gratuit les forêts et les terrains à boiser. On ne distingue pas entre les associations qui ont pour but la prospérité des forêts, entre les associations qui s'occupent des forêts en général ou celles qui ne s'intéressent qu'aux terrains de montagne. De droit commun toute association pourrait, sans aucune autorisation, acquérir les forêts.

Le rapporteur de cette proposition, M. Vigouroux (1), estime que la réforme doit être repoussée en ce qui concerne les associations simplement déclarées, sous prétexte que celles-ci n'ont pas un budget assez riche pour acheter des forêts. C'est là une question de fait. M. Vigouroux cite lui-même l'*Association centrale pour l'aménagement des montagnes*, qui aurait l'intention d'acheter des forêts dans un but de propagande. Pourquoi lui refuser cette légitime satisfaction ?

Nous croyons pourtant excellent d'assimiler aux bois des établissements publics des bois qui pourraient appartenir aux associations reconnues d'utilité publique, et de leur imposer, par conséquent, le régime

(1) Rapport déposé le 26 juin 1908, annexe n° 1.835.

forestier. Remarquons, enfin, que les sociétés de secours mutuels, qui, aux termes de la loi du 1^{er} avril 1908 (article 20), ont le droit de posséder, d'acquérir, de vendre et d'échanger des immeubles jusqu'à concurrence des trois quarts de leur avoir, ont déjà le droit d'acquérir des forêts. Il importerait de les diriger vers ces sortes de placement (1).

2. — *Les établissements d'épargne.* — Les caisses d'épargne privées ne peuvent acheter que les immeubles nécessaires à leur installation. Il en est de même pour les caisses de retraite pour la vieillesse. Quant à la Caisse nationale d'épargne, elle doit verser tous ses fonds au Trésor public. Ces établissements, nous l'avons vu, détiennent des milliards dont une faible partie pourrait être consacrée à des placements forestiers qui sont très sûrs et très rémunérateurs (2). C'est dans ce sens que plusieurs propositions ont été rédigées. Nous avons vu que MM. Audiffred et de Gailhard-Bancel estimaient que les sociétés d'épargne devaient mettre une partie de leurs capitaux à la disposition des associations forestières. Mais il paraît beaucoup plus juste de leur permettre d'acquérir directement des forêts ou des terrains à boiser qui seraient soumis au régime forestier.

« La Caisse nationale d'épargne, propose M. Guyot,

(1) M. Ch. Guyot rend obligatoires ces placements.

(2) La question se posera bientôt pour les sommes qui seront mises de côté pour les retraites ouvrières.

« ainsi que les caisses d'épargne privées, seront tenues
« d'employer annuellement en acquisitions de forêts
« ou de terrains à convertir en bois une partie de la
« différence entre les versements et les retraites de
« l'année précédente, dont la quotité sera déterminée
« par un règlement d'administration publique (1). »

D'après une proposition de MM. David et Pierre Baudin du 2 décembre 1907 (2), ces placements ne seraient pas obligatoires, mais facultatifs.

L'article 2 de cette proposition autorise la Caisse des dépôts et consignations à consacrer une portion non déterminée des sommes déposées dans les caisses d'épargne privées à des acquisitions de forêts ou de terrains à boiser. Les caisses d'épargne pourraient consacrer à ces mêmes achats la cinquantième partie de leur fortune personnelle. L'article 3 permet à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse d'acquiescer avec ses capitaux des forêts ou terrains à boiser. Il serait, dans ces deux cas, statué sur l'opportunité de l'acquisition par la commission supérieure des caisses d'épargne et par la commission supérieure des retraites pour la vieillesse qui siègent au ministère du commerce. Que devons-nous penser de ces propositions ? Il est certain que les établissements d'épargne possèdent d'immenses capitaux dont on ne tire pas aujourd'hui

(1) Cf. appendice.

(2) Proposition déposée le 2 décembre 1907, annexes, Chambre, n° 1.352.

tout le parti possible. Parmi ces capitaux, il faut distinguer les sommes versées chaque année par les déposants aux caisses d'épargne et aux caisses de retraites et la fortune personnelle des caisses d'épargne. En ce qui concerne les premières, la réforme suscite une vive opposition. On objecte qu'il est impossible d'immobiliser des capitaux qui peuvent être réclamés du jour au lendemain. « Cette réforme, « affirmait récemment le ministre des finances, pour-
« rait avoir les répercussions les plus redoutables au
« point de vue de la fortune publique et au point de
« vue des déposants (1). »

Ces craintes paraissent exagérées. Tout le monde sait que les établissements les plus solides, comme la Banque de France, reposent sur ce principe que les créanciers ne viendront pas tous à la fois réclamer le remboursement de leur argent. Etant donnée l'énormité des capitaux en jeu, les sommes que l'on consacrerait à des placements forestiers seraient de peu d'importance. Le plus grand inconvénient de cette réforme, c'est qu'elle constituerait un précédent fâcheux. On pourrait redouter de voir l'argent des caisses d'épargne et des caisses de retraites réclamé pour toutes les œuvres qui émeuvent l'opinion publique.

(1) Réponse du ministre des finances à M. de Gailhard-Bancel, Chambre, deuxième séance du 18 novembre 1907. — Rapport de M. Vigouroux du 26 juin 1908, Chambre, doc. parl., n° 1.835.

En tous cas, il n'y aurait aucune raison d'interdire aux caisses d'épargne de consacrer une partie de leur fortune personnelle en acquisitions de forêts et de terrains à reboiser. Elles peuvent déjà employer la totalité de leurs revenus et le cinquième de leur capital à des placements plus aléatoires, comme l'acquisition et la construction d'habitations à bon marché. Le chiffre même du cinquantième indiqué par MM. David et Baudin peut paraître insuffisant. D'après le rapport du ministre du travail sur les opérations des caisses d'épargne publié par le *Journal officiel* du 7 juillet 1907, la fortune personnelle des caisses d'épargne se montait, au 31 décembre 1905, à 166 millions et demi en chiffre rond. Si la limite fixée par les auteurs de la proposition de loi était adoptée, les disponibilités pour le reboisement ne représenteraient, de ce chef, qu'un capital maximum de 3.330.000 francs. La réforme la plus simple et la meilleure serait de permettre aux caisses d'épargne les placements forestiers dans la limitation déjà fixée par la loi pour d'autres placements (1).

M. Ch. Guyot voudrait que les placements forestiers fussent obligatoires pour la Caisse nationale d'épargne, les caisses privées d'épargne et les sociétés de secours mutuels. Sans doute les meilleures réformes ne s'accomplissent que lentement si elles ne sont pas

(1) Rapport cité de M. Vigouroux.

obligatoires. Pourtant, il est bien difficile de contraindre à ce point les caisses privées et les sociétés de secours mutuels. Il est certain, d'autre part, que l'opinion publique s'oriente de plus en plus vers les questions forestières. On peut espérer que, grâce à des mesures d'encouragement et de propagande, nos sociétés d'épargne comprendront bientôt l'excellence des placements forestiers.

3. — *Sociétés forestières.* — Il faut aussi songer à tirer parti des sociétés intéressées qui ont pour but de trouver dans le reboisement un profit pécuniaire. Leur action peut être des plus efficaces, puisqu'elle a sa base dans un intérêt personnel bien entendu. Les placements forestiers sont des plus fructueux, car il résulte des calculs de forestiers expérimentés que les capitaux affectés au reboisement peuvent être, dans la plupart des circonstances, décuplés en moins de 50 ans (1). Cependant la longue immobilisation des capitaux qui s'orientent vers le reboisement est bien faite pour décourager les particuliers, tandis que les sociétés pourront attendre plus longtemps. La constitution de ces sociétés offre bien d'autres avantages : économie de frais d'administration, de surveillance, d'aménagement, de bornage ; unité de direction et continuité des travaux, transformation du capital immobilier en

(1) Cf. la discussion de la commission des pelouses et forêts sur les placements forestiers *Revue du Touring-Club*, avril 1906.

actions mobilières, répartition des risques entre tous les associés. Nous ne pouvons, d'ailleurs, entrer dans le détail de la constitution et le fonctionnement de ces associations forestières ou de ces syndicats forestiers qui intéresse si vivement aujourd'hui tous les forestiers (1). Nous voulons seulement signaler que ces sociétés peuvent offrir à l'Administration un appui précieux et qu'elles doivent être encouragées.

(1) Cf. *Bull. de la Soc. forest. de Franche-Comté et Belfort*, décembre 1905 ; *Projet d'association forestière*, par MM. Liocourt et Pardé ; — *les Syndicats forestiers*, par M. G. Louée, juin 1906. — Congrès de Bordeaux 1905, communication de M. Volmerange.

CONCLUSION

Il nous semble ressortir de cette étude que notre législation des terrains en montagne présente surtout deux lacunes qui doivent être immédiatement comblées : il importe de prohiber plus sévèrement le déboisement abusif de nos montagnes et d'organiser un régime pastoral assez rigoureux pour empêcher les abus qu'on signale de toutes parts, assez élastique pour respecter la diversité des lieux et les conditions économiques et pour sauvegarder l'autonomie des communes. En ce qui concerne la restauration proprement dite des terrains de montagne, nous avons conclu au contraire que l'action du législateur passe au second plan : *pour le moment*, c'est surtout l'argent qui fait défaut.

Au cours de ce travail, nous nous sommes souvent trouvé en présence de ce dilemme embarrassant : ou bien augmenter la mainmise de l'État sur les propriétés des particuliers et favoriser le socialisme agraire ; ou bien assister, passifs, à la dégradation de nos montagnes, au bouleversement de nos fleuves,

aux inondations, à tous les maux qui sont liés à la destruction des terrains de montagne. L'imminence et la gravité du second danger nous ont souvent contraint à préférer la première alternative ; mais c'est qu'il s'agissait alors d'une question de sécurité et de salubrité nationales. Hors de là l'envahissement de l'État ne peut pas se justifier, et notre raisonnement serait impuissant, si l'on voulait pousser le gouvernement à racheter les forêts de plaine (1).

La législation que réclame l'état de nos montagnes est une législation d'unification et de compromis : unification des règles relatives au reboisement et au déboisement, au boisement et au gazonnement, des dispositions préventives et des dispositions répressives ; — compromis entre les desiderata des populations de plaine et des populations de montagne, entre le bien public et l'intérêt des particuliers et des communes, entre le développement de la forêt et l'extension du gazonnement. Une loi sur la matière devrait être préparée par des spécialistes de la forêt et des spécialistes du pâturage, entre lesquels les législateurs joueraient pour ainsi dire le rôle d'arbitres, après avoir pris l'avis des populations intéressées ; elles devraient faire l'objet d'un effort cohérent et suivi dont le ministre de l'agriculture prendrait l'initiative.

(1) Nous ne parlons ici que des forêts de plaine qui ne seraient point nécessaires à la sécurité publique (dunes) ou à la défense du territoire.

Mais malheureusement nous avons constaté que l'on négligeait trop les observations et les avertissements des forestiers, et que le gouvernement ne semblait pas disposé à proposer une réforme d'ensemble : la commission instituée le 31 mars 1905 pour la revision du Code forestier ne comptait que des hommes politiques, et nous avons vu que le projet Ruau n'envisageait que la question du déboisement sans faire une part suffisante aux terrains de montagne.

Nous avons surtout parlé de la réforme de la législation, mais elle serait insuffisante à assurer la sauvegarde de nos montagnes. Nous avons trop l'habitude de compter sur la loi d'une manière absolue et exclusive. Des réformes dans la pratique et dans l'Administration ne sont pas moins utiles. Il faut avant tout que l'Administration des eaux et forêts se concilie la sympathie des populations intéressées en faisant travailler les ouvriers du pays, en diminuant les vexations inutiles, en donnant l'exemple, en créant des chemins forestiers, en accordant des dédommagements aux communes pastorales. Il faut que le gouvernement encourage le développement des associations agricoles et forestières qui peuvent lui prêter un puissant appui moral et pécuniaire. Tous les progrès se tiennent : c'est ainsi que M. Cardot remarquait très justement que le progrès de l'industrie laitière n'était pas sans influence sur le problème de la restauration des

montagnes, en permettant aux habitants de substituer à l'élevage des moutons l'engraissement des vaches et la production du lait, et de laisser par conséquent l'Administration reconstituer les forêts dévastées au profit des pâturages.

Bien que le problème de la conservation et de la restauration des terrains en montagne soit infiniment délicat et complexe, et bien que les projets de réforme soient loin d'être parvenus au degré de maturité nécessaire, nous avons confiance que d'importants progrès sont sur le point d'être réalisés. Il ne paraît pas douteux, en effet, que les beaux travaux des forestiers, la bonne volonté de quelques hommes politiques, le mouvement d'opinion publique, ont puissamment préparé les réformes désirables.

APPENDICES (1)

I. — PROJET DE LOI SUR LES FORÊTS D'UTILITÉ PUBLIQUE, présenté par M. REYNARD au congrès de l'Association pour l'aménagement des montagnes (Bordeaux, 28 et 29 juillet 1905) (2).

Article 1^{er}. — Pourront être déclarés d'utilité publique les bois, forêts et terrains dont la conservation à l'état boisé ou le reboisement et la restauration seront nécessaires :

1° Au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes ;

2° A la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières et torrents ;

3° A l'existence des sources et des cours d'eau ;

4° A la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des sables ;

(1) Nous ne donnons pas en appendice les projets et propositions de lois soumis au Parlement, parce qu'ils se trouvent facilement au *Journal officiel*.

(2) *Revue des Eaux et Forêts*, 1905, p. 485.

5° A la défense du territoire dans la partie de la zone frontière déterminée par règlement d'administration publique ;

6° A la salubrité publique.

La déclaration aura lieu par voie de décret dans la forme déterminée par règlement de l'Administration publique.

Article II. — Font partie du domaine public les bois, forêts et terrains à reboiser ou restaurer d'utilité publique possédés par l'Etat, les communes, les établissements publics et toutes les sociétés ou associations reconnues légalement d'utilité publique ; leur sol est inaliénable, imprescriptible et exempt de tout impôt.

Article III. — Les bois et forêts de cette catégorie, au fur et à mesure de leur classement, sont soumis au régime forestier dans la forme prévue par le Code forestier.

Article IV. — Les bois et forêts reconnus d'utilité publique et possédés par les particuliers seront, dès leur classement, assujettis à un régime forestier spécial déterminé par règlement d'administration publique.

Leur expropriation pour cause d'utilité publique pourra être prononcée dans la forme déterminée par règlement d'administration publique et par la loi du 3 mai 1841.

Article V. — Tous les autres bois et forêts possédés par des particuliers cessent d'être assujettis aux règles

et formalités prévues par le titre XV du Code forestier et peuvent être exploités et défrichés sans autorisation préalable.

II. — PROJET DE LOI SUR LES FORÊTS DE PROTECTION
ET LE RÉGIME DES BOIS ET DES PARTICULIERS, présenté
par M. Ch. Guyot au congrès précité.

Article I^{er}. — Peuvent être classées comme forêts de protection les forêts dont le maintien à l'état boisé est reconnu nécessaire :

1° Au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes ;

2° A la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves et des torrents ;

3° A la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements des sables.

Article II. — Des décrets rendus après enquête sur la proposition du ministre de l'agriculture déterminent les forêts qui sont classées comme forêts de protection. Les formes de l'enquête sont déterminées dans un règlement d'administration publique.

Article III. — Les forêts de protection appartenant à des particuliers sont soumises à un régime forestier spécial. Elles sont surveillées par les agents et les préposés de l'État. L'Administration des eaux et forêts leur impose un aménagement, détermine la nature et

la quotité des coupes, le mode d'assiette de ces coupes, ainsi que les autres mesures tendant à la conservation de l'immeuble. Les détails de ce régime sont précisés dans un règlement d'administration publique.

Toutes les contraventions commises par le propriétaire aux règles de jouissance qui lui sont imposées sont considérées comme délits forestiers commis dans la forêt d'autrui, et punis en conséquence.

Article IV. — Les forêts de protection appartenant à des communes, sections de communes ou établissements publics sont toujours soumises au régime forestier communal, sans que l'exception fondée sur l'impossibilité d'aménagement ou d'exploitation régulière puisse, dans aucun cas, être opposée à cette soumission.

Article V. — Les forêts de protection, quel qu'en soit le propriétaire, sont exemptes de tout impôt foncier et de tous centimes additionnels, départementaux ou communaux.

Article VI. — Il n'est rien changé au régime des autres forêts des particuliers qui n'auraient pas été classées comme forêts de protection. Elles demeurent notamment soumises aux dispositions du titre XV du Code forestier concernant le défrichement.

Article VII. — En montagne, l'expropriation des forêts des particuliers, classées ou non comme forêts de protection, continue à être régie par la loi du 4 avril 1882.

III. — PROJET DE LOI SUR LES ACQUISITIONS DE FORÊTS
PAR LES ASSOCIATIONS ET LES ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ
PUBLIQUE (1), présenté par M. Ch. Guyot au Congrès
précité.

Article I^{er}. — L'article II de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations est complété comme il suit : « Les
« associations qui se proposent, dans un but d'utilité
« publique, l'amélioration des terrains en montagne,
« de terres vaines et vagues et des landes par le
« boisement, sont capables, dans la limite indiquée
« par le décret qui les autorise, d'acquérir et de gérer
« les terrains nécessaires à leur fonctionnement. »

Article II. — La Caisse nationale d'épargne, ainsi que les caisses d'épargne privées, sont tenues d'employer annuellement en acquisition de forêts ou de terrains à convertir en bois une partie de la différence entre les versements et les retraits de l'année précédente, dont la quotité sera réglée par un règlement d'administration publique.

Article III. — Il en sera de même pour les sociétés de secours mutuels ayant obtenu la reconnaissance d'utilité publique, quant aux fonds qui leur seront

(1) *Bull. de la Soc. forest. de Franche-Comté et de Belfort*, t. VIII, p. 256-257.

versés pour servir de pension de retraite à leurs membres.

Article IV. — Dans les cas où les acquisitions n'auraient pas été réalisées dans l'année, les sommes qui leur sont affectées devront être employées les années suivantes. Les conditions de ces emplois sont spécifiées par le règlement d'administration publique prévu pour l'exécution de la présente loi.

Article V. — Les terrains en montagne acquis par les associations désignées à l'article I^{er} participent aux subventions accordées par l'État en vertu de l'article 5 de la loi du 8 avril 1882.

Article VI. — Les forêts ou terrains à reboiser acquis en vertu de l'article 2 sont de plein droit soumis au régime forestier, au même titre et dans les mêmes conditions que les forêts d'établissement public.

VU :

Le Doyen,
M. LYON-CAEN.

VU :

Le Président de la Thèse,
A. SOUCHON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie des principaux ouvrages consultés.

- ACHARD DE LA VENTE. — *Les inondations et le reboisement des montagnes ; la loi du 4 avril 1882* (Paris, 1883).
- BÉNÉVENT. — *Déboisement et reboisement dans les Basses-Pyrénées* (Pau, 1894).
- DE BOIXO. — *Les inondations de 1888 à 1891 et les déboisements dans le Roussillon* (Perpignan, 1892).
- BRIOT. — *Etude sur l'économie alpestre* (Paris, 1896).
- BUFFAULT. — *Insuffisance de notre législation en matière de conservation et de restauration des forêts* (Bordeaux, 1902).
- CARDOT. — *Ministère de l'agriculture. Exposition internationale de 1900. Restauration, aménagement et mise en valeur des pâturages de montagne* (Paris, 1904).
- TOURING-CLUB. — *L'Arbre*, publié par le Touring-Club (Paris, 1906).
- DEMONTZEY. — *Etude sur les travaux de reboisement* (Paris, 1889).
- — — *L'extinction des torrents en France par le reboisement* (Paris, 1894).
- DESCOMBES. — *Etude sur l'aménagement des montagnes dans la chaîne des Pyrénées*, 2^e édition, préface de M. Bouquet de la Grye (Bordeaux, 1905).
- DOIN. — *Le reboisement dans les forêts des particuliers* (thèse Paris, 1899).
- DOMENJON. — *Etude sur la revision du Code forestier* (Paris, 1883).
- EBERMAYER. — *Influence de la forêt et de la consistance des peuplements sur le degré d'humidité du sol et sur les quantités d'eau infiltrée*, traduit de l'allemand par E. Reuss (Nancy, 1889).
- GUICHET. — *La législation sur la restauration et la conservation des terrains en montagne* (Nancy, 1887).
- GUYOT. — *Droit forestier*, 1^{er} volume (Paris, 1908).
- HUFFEL. — *Economie forestière*, 3 volumes (Paris, 1904-1907).

- DE KIRWEN. — *Montagnes et torrents*.
MADELIN. — *De la restriction légale aux droits des particuliers propriétaires de forêts* (thèse Paris, 1905).
MADRE. — *Les forêts de l'Etat* (thèse Paris, 1898).
MAULAND. — *Les torrents des Alpes et le pâturage*.
MATTHIEU. — *Le reboisement et le regazonnement des Alpes*.
MIANE. — *La question du reboisement des montagnes* (Paris, 1895).
MICHEL et LELONG. — *Législation forestière* (Paris, 1901).
MOUGIN. — *Etude pour l'application de la loi de 1882* (Paris, 1901).
PUTON. — *Economie forestière*, 3 volumes (Paris, 1888-1891).
PUTON et GUYOT. — *Législation forestière*, 2^e édition (Paris, 1904).
ROMAN. — *Les causes du déboisement des montagnes d'après des documents historiques* (Gap, 1887).
SURELL. — *Etude sur les torrents des Hautes-Alpes* (Paris, 1870).
SURELL et CEZANNE. — *Etude sur les torrents des Hautes-Alpes*, nouvelle édition (Paris, 1872).
TASSY. — *L'aménagement des forêts* (Paris, 1887).
TETREAU. — *Commentaire de la loi de 1882* (Paris, 1883).

Revue et ouvrages collectifs (1).

- Bulletin du ministère de l'agriculture.*
Bulletin trimestriel de la Société forestière de France.
Bulletin trimestriel de la Société de Franche-Comté et de Belfort.
Bulletin de la Société de géographie de Bordeaux.
Revue des Eaux et Forêts.
Revue du Touring-Club.
DALLOZ. — *Code forestier annoté.*
Congrès périodique de l'Association pour l'aménagement des montagnes (Bordeaux, 1905).
Congrès du Sud-Ouest navigable, particulièrement en 1902 à Bordeaux et en 1903 à Toulouse
Congrès de sylviculture (Paris, 1900).
Pandectes françaises, répertoire, article Forêts.
ROUSSET et BOUER. — *Dictionnaire des Forêts*, 2^e édition, 1894.
SAY et CHAILLEY. — *Dictionnaire d'économie politique* (Paris, 1891-1900).

(1) Nous ne pouvons mentionner dans le détail tous les articles des revues dont nous nous sommes servi ; nous avons surtout utilisé les *Revue de la Société de Franche-Comté et de Belfort* et du *Touring-Club*.
On peut aussi se reporter aux journaux, surtout en 1905 et en 1906.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages.
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Exposé économique : La montagne, les forêts et les pâturages en France.	5
§ 1. — Nécessité de reconstituer et de conserver les forêts et les pâturages dans les montagnes.	6
§ 2. — Les causes du déboisement.	14
§ 3. — La déforestation en France et ses effets.	19
§ 4. — Conclusions pratiques.	32

PREMIÈRE PARTIE

La législation actuelle. Son application et ses résultats.

CHAPITRE 1 ^{er} . — Des délits forestiers et, en particulier, du délit de défrichement.	37
§ 1. — Restrictions aux droits des propriétaires.	37
§ 2. — Délits commis par les tiers.	50
CHAPITRE II. — La loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne.	53
§ 1. — Législation antérieure.	53
§ 2. — Economie de la loi du 4 avril 1882.	55
CHAPITRE III. — Les lacunes de la législation actuelle. Son application. L'œuvre de l'Etat et l'Administration des eaux et forêts.	73
§ 1. — Le déboisement.	73
§ 2. — Le reboisement.	74
§ 3. — Application de la loi de 1882.	80
§ 4. — Les résultats de la loi de 1882.	83

DEUXIÈME PARTIE

Les réformes proposées.

	Pages.
CHAPITRE I ^{er} . — Le mouvement d'opinion. — Classification des projets de réforme.	93
CHAPITRE II. — Théorie de la nationalisation du sol forestier et théorie des forêts de protection.	100
CHAPITRE III. — Projets contre le déboisement.	108
§ 1. — Le projet de Code forestier de 1888.	108
§ 2. — Projets extraparlimentaires	110
§ 3. — Travaux parlementaires.	115
APPENDICE — La question du gazonnement et des pâturages.	127
CHAPITRE IV. — La question de l'extension à donner au reboi- sement.	132
CHAPITRE V. — Le point de vue financier et la question des sociétés forestières, des établissements d'épargne et des associations désintéressées.	141
CONCLUSION.	157

APPENDICES

Projets de loi de MM. Reynard et Ch. Guyot.	161
Bibliographie.	167

